

УДК 342.951

Н.Ф. Ващук,
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 та сутності і 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 в 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. Принимая 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 characteristics, the nature and content of administrative and legal impact on the field of light industry. Taken into account the views of local and foreign academics administrative law, the experience of administrative influence of the state of previous years in this area has been analyzed. The necessity of improving the system of state influence on the analysis of the existing features in modern conditions of state control in the light industry of Ukraine is proved.

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

Розвинена промисловість є важливим елементом будь-якої демократичної держави. Розбудова потужної економіки в Україні зумовлює існування дієвого механізму державного впливу на розвиток та управління діяльністю промисловості

¹ Продовження в наступному номері.

взагалі та сфери легкої промисловості зокрема. У науковій літературі понад десять років аналізується така категорія, як “адміністративно-правовий вплив”.

Сучасні євроінтеграційні процеси, які останнім часом відбуваються в українській державі, потребують переходу від репресивно-фіскального, примусового інструментів держави до поглядів на вплив як спосіб забезпечення правопорядку у всіх необхідних сферах суспільного життя. Проблематика адміністративно-правового впливу та його заходів була предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців. Велике теоретичне та методологічне значення мають роботи таких відомих представників юридичної науки права, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, Ю.М. Дьомін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков.

Тому проаналізуємо досвід радянського періоду та зауважимо, що легка промисловість того часу начебто існувала і процвітала, доказ тому – наявність фабрик-гігантів, будівлі яких збереглися до нашого часу, але продукти виробництва радянські люди не використовували. Хоча партія і уряд постійно намагалися ефективно координувати діяльність галузей виробництва і розподілу, одяг, взуття та інші вироби легкої промисловості, асортимент продукції в радянських магазинах не могли задовольнити попит протягом усього радянського періоду. Біля семи-десяти відсотків фасонів одягу та обрані модельєрами стильові рішення щодо одягу та взуття були застарілими. Нерідко навіть не вистачало багатьох предметів першої необхідності, не рятували ситуацію ательє індивідуального пошиття, панував дефіцит.

На той час працівники Держплану намагалися прорахувати потреби населення, вирішуючи проблеми підвищеної складності, опрацьовуючи план виробництва одягу та взуття. Зазначимо, що матеріальні потреби радянських людей, як правило, мали тенденцію до постійного росту. Спираючись на результати досліджень, намагалися визначити реальну потребу споживання одягу і взуття для різних категорій населення. На основі методів обробки даних радянські учені на той час прийшли до висновку, що рівень витрат на одяг збільшується до кінцевих результатів чи рівня стабільності. Після досягнення цього стабільного рівня очікувалося раціональне використання одягу, яке притаманне потребам членів комуністичного суспільства, свідомим, розумним, культурним та здоровим. При цьому, всі соціально-економічні суперечності зникали. Всі радянські громадяни в містах і селах повинні були використовувати практично однакову кількість одягу і взуття до повного зносу. І відповідно, до цього кількісного ідеалу системи виробництва і прийшов СРСР [1].

Слід зазначити, що іншими регламентованими методами того часу були постанови, укази, накази, розпорядження та інструкції партії і уряду, пов'язані з виробництвом тканин, одягу і взуття тощо. Це була епоха тотального державного впливу на промисловість і не тільки та, зокрема, на всі галузі виробництва легкої промисловості.

Аналіз тенденцій розвитку легкої промисловості показав, що із середини 90-х років стан галузі послідовно оцінювався як критичний, незважаючи на те, що в кінці 80-х та на початку 90-х років, держава інвестувала кошти в технічне переоснащення підприємств. На початку перебудови легка промисловість, залишившись поза сферою уваги, підтримки та впливу влади і держави, почала знижувати обсяги виробництва, темпи розвитку нових передових технологій та ступінь оновлення продуктів виробництва, перепродавати доступне і привезене в країну технологічне обладнання до Туреччини і Китаю, де, у свою чергу, почався бум

розвитку легкої промисловості. Це був початок формування непрозорого, неконкурентного та нецивілізованого ринку човників та карго перевезень. Виживати в таких умовах підприємствам галузі було дуже важко, після чого почались хвилі масового банкрутства і ліквідації підприємств.

Зокрема після кризи 1998 року, протягом двох років галузь легкої промисловості демонструвала зростання виробництва через ефект заміщення імпорту та грошової девальвації, а в наступні роки через об'єктивні та суб'єктивні причини вона не змогла закріпити позитивні тенденції. Таким чином, темп зростання виробництва всіх видів тканин знизився, і найбільше зниження відбулося галузевий легкої промисловості, які забезпечують умови життя, необхідні для людини, а саме швейної, трикотажної та взуттєвої галузей. І тільки з другої половини 2005 року промисловість змінила тенденцію до падіння обсягів виробництва і досягла хороших результатів. Але у 2007 року тенденція зростання обсягів виробництва порівняно з попередніми роками не тільки сповільнилася, але на окремих асортимент знову наближалась до критичної. Нестабільний та зигзагоподібний розвиток легкої промисловості не тільки за роками, а і за видами продукції зумовлено різними кон'юктурними факторами і, в першу чергу, модними тенденціями [1].

На нашу думку, сьогодні рівень інвестування у сферу легкої промисловості України залишається незначним. Тому недостатньо збільшується масштаб виробництва та замало засвоюються ефективні досягнення галузевої науки. Це є бар'єром у побудові сучасної технологічної бази легкої промисловості, яку необхідно мати для стабілізації розвитку та фінансової стабільності підприємств, як це було в часи Радянського союзу. Якщо не змінювати ситуацію, вона може привести до деградації наукоємних виробництв, подальшого падіння об'єму виробництва, і як результат, до підсилення товарної та стратегічної залежностей держави від зарубіжних країн та, можливо, що найгірше, повного згортання галузі, яка залишиться тільки як сировинний додаток до легкої промисловості зарубіжних країн. Держава має регулювати сферу легкої промисловості, уводячи в дію нові закони, правові акти, створюючи так звані державний важіль, який буде тримати рівновагу. Отже, так наша держава впливатиме на економічну, промислову та соціальну політику з метою комплексного та збалансованого забезпечення інтересів усіх верств населення, і це, у свою чергу, повинно стимулювати ринкову економіку, забезпечувати ефективність її функціонування з одночасним обмеженням і попередженням негативних наслідків влади власників, особливо монополістів; гарантувати захист національних інтересів і внутрішнього ринку від зовнішньої економічної та політичної експансії.

Правові основи діяльності сучасної державної політики у сфері легкої промисловості закріплені у відповідних правових документах у прогнозах, програмах, законодавчих актах. Цілі і завдання, що ставить держава, забезпечують комплексне вирішення подвійного завдання: поєднання в правовому житті ринкових засад господарювання та соціальної спрямованості економіки. При цьому держава вже сьогодні застосовує правову стратегію та тактику в таких документах: Указ Президента України "Про Стратегію розвитку "Україна-2020" від 12 січня 2015 року 35/2015; Закон України "Про Національну поліцію"; Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України, затверджена постановою Верховної Ради України від 13 липня 1999 р. № 916-XIV; постанова Верховної Ради України від 30 вересня 2015 р. № 823 "Про однострій поліцейських"; Концепція Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2020 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 року №19-р; Концепція Загальнодержавної цільової економічної

програми розвитку промисловості на період до 2020 року від 17 липня 2013 року № 603-р.

Досліджуючи питання функціонування правового впливу в суспільних відносинах, А. М. Денисова пропонує його визначати як один із проявів дії права на широке коло суспільних відносин, свідомість та поведінку суб'єктів за допомогою системи об'єктивних (правових) та суб'єктивних (психологічних, ідеологічних, моральних тощо) елементів, які становлять механізм правового впливу та забезпечують його дієвість [2].

Такий вплив може виявлятися у різних формах. Одним із різновидів слід вважати адміністративно-правовий вплив, що характеризується як загальними ознаками правового впливу, так і специфічними, притаманними лише йому властивостями, які зумовлені специфікою адміністративно-правових відносин. Співвідношення між поняттями “правовий вплив” та “адміністративно-правовий вплив” слід розглядати як відношення загального та частки. Це зумовлено колом суспільних відносин, на які поширюється вплив цих двох проявів права, оскільки адміністративно-правовий вплив стосується відносин адміністративно-правового характеру. У підручнику “Адміністративне право України” за редакцією професора В.Б. Авер'янова такими відносинами визначаються “ті, що виникають:

- у ході державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям;

- у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;

- у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;

- у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

- у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність щодо фізичних і юридичних осіб” [3].

Таким чином, адміністративно-правовий вплив є наслідком дії права на особливі суспільні відносини, що мають адміністративно-правовий характер.

Крім того, адміністративно-правовий вплив характеризується особливим колом суб'єктів, на свідомість та поведінку яких він впливає. Це коло окреслено рамками суб'єктів адміністративного права. Як доречно зазначає Ю.М. Фролов, адміністративне право України характеризується великою кількістю суб'єктів, які мають різні повноваження та свої специфічні особливості [4].

До таких суб'єктів слід віднести фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають ознак юридичної особи, суб'єктів владних повноважень, в тому числі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Це означає, що вплив може бути здійснений широким колом суб'єктів у межах їхньої компетенції щодо об'єктів, до яких він застосовується, як імперативним так і диспозитивним шляхом.

Водночас звернемось до сфери підприємництва легпрому в різних організаційних формах, визначених законами України, на вибір підприємця це зазначено у Законі Верховної Ради “Про підприємництво” від 07.02.1991 № 698-XII, у ст. 6

окреслені організаційні форми підприємництва. (Частина перша статті 6 зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1987-III (1987-14) від 21.09.2000) [5]. Відповідними законодавчими актами України визначається порядок створення, діяльності, реорганізації та ліквідації окремих організаційних форм підприємництва, у разі, коли цей порядок спеціальним законодавством не встановлено, підприємець керується цим Законом і своїм статутом.

Слід зазначити, що Господарський кодекс України містить основні положення щодо державного регулювання господарської діяльності, зокрема підприємництва. Так, глава 2 ГК України визначає основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання. Окремими сферами державного регулювання підприємництва є: банківська діяльність; біржова діяльність; зовнішньоекономічна діяльність; інвестиційна діяльність; інноваційна діяльність; конкуренція; реклама; ринок цінних паперів; страхова діяльність; якість продукції, робіт та послуг; інші сфери [6].

На нашу думку, практично всю сферу легкої промисловості охоплює підприємництво як один із основних об'єктів державного управління. Під час визначення поняття “підприємництво” прийнято виходити саме з його теоретичного юридичного підґрунтя, яке пояснює його сутність та призначення. Таким чином, сучасне державне управління підприємництвом у сфері легкої промисловості в широкому розумінні поєднує економічну основу, правлячу політику, рівень техніки й технології, морально-психологічний стан суспільства, його цінності зі станом юриспруденції в Україні.

Особливості регулювання окремих видів підприємництва встановлюються законодавством України. Перелік видів діяльності, підприємництво в яких не застосовується у зв'язку з підвищеними вимогами до безпеки робіт та необхідністю централізації функцій управління, встановлюється Верховною Радою України. (Частина третя статті 3 зі змінами, внесеними згідно із Законом “Про підприємництво” № 304/95-ВР від 13.07.95 VIII [5], “Про ліцензування видів господарської діяльності” від 02.03.2015 № 222-VIII [7].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР [8] встановлює, що відносини органів місцевого самоврядування з промисловими підприємствами, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. Останні виконують усі функції власника таких підприємств, тобто розпоряджаються їх майном, призначають на посаду та звільняють з посади керівників підприємств, визначають стратегічний напрям розвитку та діяльності підприємств та ін. Відносини з промисловими підприємствами, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній основі та на засадах підконтрольності в межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом. З питань здійснення делегованих їм органами виконавчої влади повноважень органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організовувати проведення перевірок на таких промислових підприємствах, передусім, з питань додержання земельного, екологічного законодавства та ін. [8].

Конституція України гарантує право кожного на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42). Підприємницька діяльність суб'єктів господарювання в Україні регулюється нормами цивільного, господарського права та рядом нормативно-правових актів інших правових галузей. Законодавство

закріплює економіко-правові основи підприємництва, зокрема статус суб'єктів підприємницької діяльності, принципи, гарантії тощо[9].

Основними засобами регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Національна економіка потребує глибоких перетворень, зокрема в легкій промисловості. В Україні продовжує відбуватися поступова втрата вітчизняними виробниками багатьох сегментів внутрішнього ринку товарів, що пов'язано не лише із воєнними діями, а і зі значними структурними деформаціями в національній економіці та низькою конкурентоспроможністю підприємств в умовах відкритості економіки та вступу до СОТ. Це призводить до зниження конкурентоспроможності продукції вітчизняних підприємств та споживчого попиту на неї [10].

Таким чином, в цій частині статті проведено дослідження загальнотеоретичних питань щодо характеристики та сутності адміністративно-правового впливу держави на сферу легкої промисловості України. Взято до уваги погляди вітчизняних та зарубіжних вчених-теоретиків адмінправа, а також проаналізовано досвід адміністративного впливу держави минулих років у цій сфері. У наступній частині статті буде зазначено про необхідність удосконалення системи державного впливу на підставі аналізу особливостей існуючого в сучасних умовах державного контролю в галузі легкої промисловості України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Погодин А.А.* Административно-правовое регулирование деятельности промышленных хозяйствующих субъектов в современных условиях: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2003. 446 с.
2. *Денисова А.М.* Правовий вплив: природа та функціональне призначення. Вісник Львівського університету. 2012. № 55. С. 3–10. (Серія: Юридична).
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво "Юридична думка", 2004. Т. 1. 584 с.
4. *Фролов Ю.М.* Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2012. № 25. С. 549–557.
5. 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).
6. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. URL: urist-ua.net/кодекси/господарський кодекс України (дата звернення 21.07.2017).
7. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII (редакція станом на 28.09.2017). База даних. Законодавство України ВР України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19 (дата звернення 12.10.2017).
- 8 Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: http: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр (дата звернення 21.07.2017).
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254. База даних. Законодавство України. ВР України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D (дата звернення 21.07.2017).
10. 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).

Отримано 20.10.2017