

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ГАЛУЗІ АВТОМОБІЛЕБУДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ГЕНЕЗИС, СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Автомобілебудування завжди визнавалось у нашій державі пріоритетною галуззю промисловості, а саме машинобудування, у розвитку якої безпосередньо зацікавлена держава. Автомобілебудування суттєво впливає на розв'язання економічних, соціальних, науково-технічних проблем, бо саме ця галузь забезпечує розвиток сусідніх галузей промисловості, таких як металургійна, верстатобудівна, хімічна, нафтохімічна, текстильна, електронна та багато інших, що створює додаткові робочі місця в країні і сприяє економічному зростанню. В країнах розвиненого автомобілебудування одне робоче місце у цій галузі створює 7-8 робочих місць в суміжних [1]. Аналіз світової практики свідчить, що держава відіграє велику роль у розвитку автомобілебудівної промисловості, і зокрема визначає правові засади та етапи функціонування галузі [2]. У правовій літературі, на жаль, питанням правових засад державного регулювання автомобілебудування увага взагалі не приділялась, що слід визнати недоліком, який потребує свого усунення. Безперечно варто зазначити, що питання правового регулювання існування автомобільної галузі привертати увагу вчених-юристів Л. Ковалю, Р. Павловського, О. Якуби, однак правові засади державного регулювання у відповідній галузі, на жаль, залишаються недослідженими. Саме тому метою статті є аналіз генезису правових засад державного регулювання автомобілебудування в Україні, їх характеристика на сучасному етапі та виділення пріоритетів подальшого розвитку.

Історія становлення і розвитку державного регулювання в сфері автомобілебудування можна умовно поділити на п'ять етапів, кожен з яких містить у собі декілька відносно самостійних стадій й відрізняється своєю специфікою.

Перший етап пов'язаний із формуванням системи планового управління економікою. Він охоплює час від становлення радянської влади і до кінця 20-х років ХХ століття. Всеросійський з'їзд Рад утворив центральний уряд - Раду народних

комісарів (РНК), до складу якої входили народні комісаріати землеробства, праці, у справах торгівлі і промисловості тощо. Важливим кроком у цей період у напрямку організації державного впливу було у 1917 р. Вищої Ради народного господарства (ВРНГ), у центральному апараті якої були створені головники, що здійснювали управління окремими галузями. У 1920-1921 рр. становиться в народному господарстві було найбільш критичним за всю історію Радянської влади, тому було взято курс на нову економічну політику (НЕР). Саме в цей період започатковано планову систему управління економікою, в 1920 р. сформовано перший у світі довготерміновий план - ГОЕПРО, який охоплював 17 галузей промисловості. Саме тому I етап можна назвати "зародковим" і характеризується він намаганням створити державне управління їх правовий статус.

У лютому 1921 р. створено Державну загальнопланову комісію (Держплан). Історію становлення та розвитку системи управління транспортом детально досліджує В. Развадовський, який ґрунтовно аналізує історичний аспект започаткування і розвитку державного управління залізничного, повітряного, водного та автомобільного транспорту. Вчений зазначає, що в 1922 р. Раднарком прийняв спеціальну постанову, в якій було запроваджено застосування на транспорті госпрозрахунку, утворена транспортна планова комісія (Трансплан)[2].

Другий етап (кінець 20-х р. - середина 60-х р.) характеризується подальшим розвитком планового управління. Саме в плані другої п'ятирічки 1933-1937 рр. серйозну увагу приділено розвитку науки й техніки. Цей етап орієнтував на розвиток технічного процесу і галузей, що його забезпечують. Економіка воєнних років відрізнялася прийняттям численних директив. В середині 50-х років усе чіткіше стали виявлятися засади адміністративно-командної системи управління. Необґрунтованою була загальна реорганізація управління народним господарством у цей період, що забезпечував перехід від галузевого

принципу управління до територіального. Почалося передавання підприємств союзного підпорядкування в компетенцію республік. Управління промисловістю було організовано за територіальним принципом - у великих адміністративних районах створювали раду народного господарства (Раднаргосп), якій передавали функції планування й безпосереднього управління підприємств і будівництв. Як бачимо, цей етап характеризується надмірним. Тотальним втручанням держави у галузь.

Третій етап - реформування економіки й системи управління (60-80 рр.). З кінця 1961 р. були здійснені чергові зміни в системі управління економікою: (відновлено управління через міністерства й ліквідовано Радгосп, організовано єдиний Держплан СРСР). Значною подією було проведення реформи в промисловості (вересень 1965 р.), якою було віддано пріоритет економічним методам управління та поставлено завдання перед кожним транспортним підприємством розвиватися на власній економічній основі (на принципі самокупності в урахуванні необхідних відраховань до бюджету). Особливу увагу приділено осівній ланці - підприємствам і нарешті було прийнято Положення про соціалістичне державне виробниче підприємство (1965 р.).

У першій половині 80-х років країна опинилася у важкій економічній ситуації, і у багатьох сферах виник занепад. Загострилися диспропорції, тривав розвиток негативних тенденцій і в економіці, і в суспільстві загалом. У середині 1980-х років процес перебудови на дво- та трьохпослідові схеми управління продовжується, поглиблюється на всіх видах транспорту, у керівництві транспортом підвищується роль Рад, створюються координаційні ради, які взяли на себе функції керівництва взаємодією різних видів автотранспорту. 1 січня 1988 р. почав діяти закон СРСР "Про державне підприємство / об'єднання".

Основним напрямом в механізмі планового управління, що змінювався, став регіональний господарський розрахунок. Механізм його реалізації допускає регіоналізацію галузей важкої промисловості, насамперед машинобудування. Автомобільний транспорт не знаходився у віданні єдиного союзного міністерства. В організаційній структурі управління автотранспортом загального користування вищою ланкою було Міністерство автомобільного транспорту союзної республіки, середнім - територіальне управління як державне виробниче об'єднання, низовою ланкою було автоспектральне або підприємство. На Україні діяли нові організаційні форми - госпрозрахункові виробничі

об'єднання автотранспорту (комбінати) [3].

Четвертий етап - початок економічних реформ у республіці, пов'язаних із переходом до ринкових відносин, сягає кінця 1990 р. Наприкінці 1990 р. було схвалено Основні положення програми переходу до ринкової економіки. Перебуваючи в складі СРСР, республіка була залежна від радянського уряду й не мала достатніх можливостей здійснювати самостійну політику. У результаті, до кінця 1991 р. було закладено лише деякі нормативно-правові основи регулювання в сфері автомобілебудування, а саме: Про підприємства в Україні: Закон України від 27.03.1991 р., Про підприємництво Закон України від 07.02.1991 р. Про цінні папери і фондову біржу Закон України від та інші. У всьому іншому зберігалися всі головні риси централізованого планової економіки: майже стовідсотковий державний сектор, централізований розподіл матеріально-технічних ресурсів, надмірне бюджетне фінансування капітальних вкладень, централізовано встановлені ціни. [3].

Сучасний стан правового регулювання в Україні державного регулювання в галузі автомобілебудування започаткував свій розвиток з 1993 року (5 етап). Основні засади ринкової економіки передбачають повну господарську самостійність підприємств і організацій, що функціонують у народному господарстві, налагоджуючи при цьому в різноманітні виробничі господарські та інші зв'язки. Усі ці суспільні відносини (як між підприємствами й організаціями - безпосередніми товаровиробниками, так і між ними й державними органами) потребують правового регулювання. Перехід економіки України до розвитку ринкових відносин, багато в чому залежить від правового забезпечення ринкових реформ, від створення належних умов функціонування суб'єктів автомобілебудівної промисловості. Починаючи з 1991р. Українська держава започатковує перехід на рівень регулювання від управлінсько-планових розпоряджень. Маючи в наявності потужну базу автомобілебудівної та суміжних із нею галузей промисловості, необхідно було зразу ж дбати розпорядитися власним потенціалом. Але ж аналіз українського законодавства свідчить про те, що сьогодні не створена систематизована нормативно-правова база щодо регулювання локалізації виробництва автомобілів в Україні. Затверджена ще в 1993 р. Державна програма розвитку автомобілебудування не досягла динамічного розвитку [4].

В 1996 р. буда прийнята Концепція

промислової політики України, згідно з якою автомобілебудування України реформується як складова частина промисловості. Реалізація даної концепції дозволить призупинити падіння обсягів промислового виробництва, стабілізувати роботу підприємств і в 2000 р. досягти збільшення обсягів виробництва на 12,9 % в порівнянні з попереднім роком. В 2001 р. була затверджена нова Концепція промислової політики, яка зафіксувала механізми стимулювання в промислове виробництво, саме цей документ став підґрунтям для створення Концепції регулювання ринку автомобілів і розвитку автомобілебудівної промисловості в Україні в 2005 р. Концепція розвитку автомобілебудівної промисловості і регулювання ринку автомобілів в Україні до 2005 р. виступає системою поглядів про реформування і розвиток галузі та ринку. Концепція визначає під загальним терміном автомобільна техніка (продукція) - безпосередньо автомобілі легкові та вантанкі автобуси, мото- і велотехніку, спецавтотехніку [5]. Головним чинником занепаду галузі автомобіле-будування автори Концепції вбачають у прогалинах нормативно-законодавчого поля, яке створює умови, за яких виробляти автомобільну техніку в Україні невигідно. Усе це в свою чергу призводить до того, що з України за кордон для купівлі транспортних засобів щорічно вивозиться близько 1,5 млрд. доларів, чим Україна вагомो інвестує розвиток автомобіле-будування за кордоном. Тому стан вітчизняного автомобільного ринку стабільний, нерегульований, економічно невигідний для держави, важкий для національного товаровиробника. Дана Концепція намагається об'єднати роботу вітчизняних проектних та науково-дослідних інститутів в діяльність промислових підприємств України, при цьому стимулювати в автомобілебудівній галузі дію ринкових механізмів, змінити ситуацію на автомобільному ринку. Ресурсне забезпечення, етапи та механізми реалізації Концепції передбачені в самому документі, який першим етапом заклає вдосконалення нормативно-законодавчого поля, створення і вдосконалення інвестиційного клімату в Україні.

Отже, реформування чинної законодавчої системи щодо підтримки і розвитку автомобілебудівної промисловості є нагальною потребою дня. Невідворотне наближення моменту, коли далі тягнути зі зміною методів регулювання державної підтримки галузі вже стане неможливим, змусило основних учасників ринку перейти до активних кроків для того, щоб зберегти хоча б частину пільг у діяльності своїх підприємств. Перша ініціатива зі

скасування окремих пільг з'явилася ще влітку 2002 року, коли на розгляд Верховної Ради України було внесено проект Закону "Про внесення змін до Закону України "Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні" (№ 1235 від 18.06.2002), яким пропонувалось скасувати пільги із плати за землю, ПДВ, прибуткового податку з дивідендів, скоротити пільговий період до 1 липня 2006 року (3 роки з часу набуття чинності відповідними положеннями), ввести диференційоване обкладення ввізним митом залежно від ступеня складання або виробництва автомобіля тощо. Законопроектом вводилось поняття групи- та дрібноузлового (3 рівні) виробництва автомобілів, визначались терміни "автомобіль", "комплектуючі вироби до автомобілів", "запасні частини до автомобілів" тощо [6].

Через рік група народних депутатів підготувала проект Закону "Про розвиток автомобільної промисловості України" (№ 3677 від 26.06.2003), яким крім скасування пільг із плати за землю та ПДВ, передбачалось: суттєве підвищення митних ставок на ввезення автомобілів та комплектуючих; встановлення ряду вимог до підприємств з виробництва автомобілів та (або) комплектуючих виробів і запасних частин до них (додаткових до затвердження урядом інвестиційної програми); встановлення критеріїв визначення готовності автомобіля при його ввезенні на територію України та визначення країни походження автомобілів (комплектуючих, запасних частин); зміст і вимоги до інвестиційної програми. Основною ж характерною рисою законопроекту, крім скасування ряду пільг, стало збільшення митних тарифів на більшу частину номенклатури товарних позицій (автомобілів та комплектуючих до них) зі зростанням розміру ставок ввізного мита для автомобілів старшого віку (наприклад, 20% митної вартості для нових легкових автомобілів та 30% для автомобілів, що використовувались понад 5 років) [7].

Невдовзі в Верховній Раді України було зареєстровано альтернативний до попереднього законопроект № 3677-1 від 02.07.2003 р. Цим законопроектом, на відміну від проекту № 3677, пропонувалось замість прийняття нового законодавчого акту відкоригувати положення чинного Закону "Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні", від 19.09.1997 р. Законопроект переважно відтворює положення проекту № 3677 від 27.06.2003 р. (зокрема, це стосується основних визначень, порядку затвердження інвестиційних програм, надання пільг з оподаткування прибутку і ввізного мита, скасування пільг із плати за землю та ПДВ).

Одночасно, законопроектом № 3677-1 пропонувалось: ввести нові ставки акцизного збору на автотранспортні засоби; замінити специфічне візне мито на двалітерне з одночасним збільшенням як пільгової, так і повної ставки. Новий проект закону, внесений на заміну раніше поданого проекту № 3677 з'явився у жовтні 2003 р. Нова версія законопроекту хоча й мало відрізнялась від попередньої (зразка 26 червня 2003 року), містила ряд нововведень. Так, повернулись пільги зі сплати акцизного збору хоча й зі збільшенням мінімальної кількості автомобілів (з однієї тисячі до десяти), яка є необхідною для отримання права на звільнення від сплати акцизного збору з оборотів з реалізації автомобілів. Крім того, збільшення ставок візного мита на легкові автомобілі (як нові, так і ті, що використовувались) пропонувалось запроваджувати поступово - у два етапи (до 31 грудня 2006 року та після).

29 жовтня 2003 року було зареєстровано проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної підтримки автомобілебудівної промисловості України" (реєстр. № 4313). Крім того, 3 листопада 2003 р. внесено проект № 3677-2 "Про розвиток автомобілебудування в Україні" [10].

Численні активні спроби реформування законодавства були зроблені і Кабінетом міністрів України. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 328-р від 28.06.2003 затверджено План першочергових заходів з виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами і удосконалення інституційного забезпечення діяльності органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції, першим пунктом якого передбачено завершення до 15 липня 2003 р. доопрацювання та внесення на розгляд Кабінету Міністрів проекту Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання автомобілебудівної промисловості" [12]. Внесення зазначеного законопроекту на розгляд Верховної Ради значилось також серед доручень Кабінету Міністрів України, з затвердження рішенням Державної ради з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України № 1 від 6 лютого 2003 року (термін виконання - місячний строк).

Складність державного регулювання в сфері автомобілебудування полягає в тому, що: існує значна кількість нормативно-правових актів, які відносяться до різних галузей правового регулювання; превалюють підзаконні акти, що ускладнює систематизацію в наслідок їх великої кількості; відсутність визначеної правової термінології, класифікацій; галузь автомобілебудування, не

зважаючи на соціальну значимість, прибутковість, кількість охоплених робочих місць і досі не досліджується як окремий об'єкт державного регулювання, а розглядається в контексті регулювання промисловості взагалі; проблема державного регулювання ускладнюється і міжгалузевим характером автомобілебудування.

Існуюча правова база державного регулювання автомобілебудування є надірною за обсягом, розпорошеною у численних нормативно-правових актах, що не дозволяє розглядати її як досконалий фундамент ефективного розвитку автомобілебудівної галузі нашої держави у найближчі часи.

Основними пріоритетами подальшого розвитку правових засад державного регулювання у автомобілебудуванні України є: чітке окреслення автомобілебудування як окремого об'єкта державного регулювання; уніфікація правових засад державного регулювання у відповідній галузі; систематизація нормативно-правових актів й упорядкування, із урахуванням специфіки предмету, розробка та прийняття або Збірника (інкорпорація), або Кодексу (кодифікація), або як складової Транспортного кодексу, урахування й запозичення позитивного зарубіжного досвіду державного регулювання і правової регламентації у контексті інтеграції України до ЄС, можливого вступу до СОТ.

Література

1. Семенов Г.А., Семенов А.Г. Современное состояние тенденции развития автомобильно-строительной промышленности // Вісник Академії економічних наук України - 2004. - № 1. - С.86
2. Развадовський В.І. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання): Дис... д.ю.н. 12.00.07. - Харків НУВС. - 2004. - С.86
3. Развадовський В.І. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання): Дис... д.ю.н. 12.00.07. - Харків НУВС. - 2004. - С.92
4. Запотоchnий І.В., Захарченко В.І. Державне регулювання регіональної економіки. - Харків - Львів - Одеса. - ТОВ Одісей - 2003. - С.28-44
5. Ямпольская И.И. Проблемы украинского автомобилестроения в контексте вступления Украины в ВТО // Теория и практика управления - 2003. - № 3. С.9
6. Концепція регулювання ринку автомобілів і розвитку автомобілебудівної промисловості в Україні до 2005 р. // Транспорт. - 2001. - № 37 (154). - С.27
7. Про внесення змін до Закону України "Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні": Закону України від 18.06.2002 р. №1235 //www.rada.gov.ua

8. Про розвиток автомобілебудівної промисловості України: Проект Закону України від 26.06.2003 р. № 3677 // www.rada.gov.ua
9. Про розвиток автомобілебудівної промисловості України: Проект Закону України № 3677-1 // www.rada.gov.ua
10. Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні: Закон України від 19.09.1997 р. № 535/97 ВР (зі змінами) // www.rada.gov.ua
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної підтримки автомобілебудівної промисловості України: Проект Закону України № 4313

12. Про розвиток автомобілебудівної промисловості України: Проект Закону України № 4313 від 03.11.2003 р.
13. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 328-р від 28.06.2003 р.
14. Котляр Д. Про розвиток автомобілебудівної промисловості України // Часопис Парламент. - 2003. - № 6. - С. 18-19
15. Кужель О.В. Економічні засади державної регуляторної політики у сфері господарювання: світовий досвід і вітчизняна практика // Вісник Економічної науки України. - 2005. - № 17. - С. 56

УДК:351. 71 (061) (477)

Світлик І.І.
здобувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національної академії ДПС України

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МИТНИХ ПОСЕРЕДНИКІВ

Прагнення нашої держави щодо вступу у Європейське Співтовариство та інтеграції до світової господарської системи, загалом, не могли залишити вітчизняне митне законодавство без змін. Новий Митний кодекс України, який набрав чинності 01 січня 2004 року став результатом тривалої роботи з удосконалення митного законодавства.

Митний кодекс України від 11 серпня 2002 року [2] значно більший за обсягом від попереднього кодексу, що пояснюється декількома причинами. По-перше, в новому Митному кодексі України значно деталізується механізм здійснення рівноманітних митних процедур, що в свою чергу, сприяє усуненню прогалин, двозначностей та спірних питань. По-друге, в новому кодексі з'явилася ціла низка розділів, що були відсутні в попередньому Митному кодексі. Серед таких розділів слід назвати розділ 7 Митного кодексу України "Підприємницька діяльність із надання послуг з декларування товарів і транспортних засобів та перевезення товарів, що переміщуються через митний кордон або перебувають під митним контролем". Введення даного розділу в структуру Митного кодексу України пояснюється декількома факторами. Зокрема, митне оформлення та митне декларування має свої особливості, що потребує певних спеціфічних знань та вмінь. Відповідно їх незнання суттєво ускладнює митні процедури, що в свою чергу зумовило появу "спеціальних" підприємств, які спеціалізуються на наданні подібних послуг в

митній сфері. Саме перехід до ринкових відносин в Україні визначив загальні тенденції розширення сфери діяльності фізичних та юридичних осіб, які займаються професійним посередництвом в митній сфері - митних брокерів та перевізників.

Митні брокери та митні перевізники сьогодні є професійними учасниками митних відносин в сфері митного декларування та перевезення товарів, що перебувають під митним контролем і є найбільш підготовленими для того, щоб надати клієнту кваліфіковану допомогу.

На жаль, прийняття нового Митного кодексу не усунуло всіх існуючих проблем, зокрема мова йде про необхідність узгодження чинного законодавства з положеннями розділу 7 Митного кодексу та адаптації до європейських стандартів [8]. Проблема ґрунтується на відсутності чітко визначеного правового статусу митних брокерів та митних перевізників; розробленні ліцензійних умов провадження діяльності митних брокерів; визначенні правової природи підстав представництва інтересів клієнтів митними брокерами (митними перевізниками); ефективного механізму страхування відповідальності посередницької діяльності митного перевізника тощо.

Безперечно, що удосконалення митного законодавства вимагає встановлення порядку діяльності підприємств, що надають посередницькі послуги в галузі митної справи. Реалії сьогодення потребують необхідного наукового осмислення та