

Список використаних джерел:

1. Бандурка О.О. Управління державною податковою службою в Україні : монографія / О. О. Бандурка. – Х., 2005. – 504 с.
2. Головка Т. Поліція, яку не викликають / Т. Головка // Податкова правда. – № 3. – 2012. – С. 39–41.
3. Данилевский Ю.А. Государственные контрольные финансовые органы за рубежом / Ю.А. Данилевский // Финансы. – 1993. – № 7. – с. 61–63.
4. Дейнеко Є.В. Державний фінансовий контроль : зарубіжний досвід і його адаптація до національного середовища / Є.В. Дейнеко // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2011. – № 1. – С. 289–292.
5. Італія: Конституція і законодавчі акти : пер. з іт. / редкол. : В.А. Туманов (перед.) і ін. – К. : Прогрес, 1998. – 522 с.
6. Конституції зарубіжних держав / Сост. В.В. Маклаков. – М. : 1997. – 584 с.
7. Хэвенс Х.С. Система государственного контроля в США / Х.С. Хэвенс. – Контролинг. – 2000. – № 1. – С. 123.
8. Худяков А.И. Налоговое право Республики Казахстан : общая часть. Учебник / А.И. Худяков. – Алматы : ТОО «Издательство НОРМА-К», 2002.

УДК 342.9

ТИТАРЧУК В.В.

**НАПРЯМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена визначенню основних напрямів розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності державних підприємств в Україні. Запропоновано створення Державної регуляторної служби у сфері державного підприємництва України, що контролюватиме діяльність державних підприємств, забезпечуватиме цільове використання бюджетних коштів, а також здійснюватиме заходи щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією. Наголошено на доцільності узгодження діяльності Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції та Державної регуляторної служби у сфері державного підприємництва України шляхом затвердження Інструкції про порядок взаємодії спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Розкрито зміст та запропоновано структуру Закону України «Про державні та комунальні унітарні підприємства» та Закону України «Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо адміністративної відповідальності керівників державних і комунальних підприємств)».

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, державні підприємства, державні та комунальні унітарні підприємства, керівники державних підприємств, органи державної влади.

Стаття посвящена определению основных направлений развития административно-правового регулирования в сфере деятельности государственных предприятий в Украине. Предложено создание Государственной регуляторной службы в сфере государственного предпринимательства Украины, которая будет контролировать деятельность государственных предприятий, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, а также осуществлять мероприятия по предотвращению коррупции и контроль за их реализацией. Отмечено целесообразность

© ТИТАРЧУК В.В. – перший заступник начальника (Головне управління Державної фіскальної служби у Київській області)

согласования деятельности Национального антикоррупционного бюро Украины, Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции и Государственной регуляторной службы в сфере государственного предпринимательства Украины путем утверждения Инструкции о порядке взаимодействия специальных уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции. Раскрыто содержание и предложена структура Закона Украины «О государственных и коммунальных унитарных предприятиях» и Закона Украины «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Украины об административных правонарушениях (относительно административной ответственности руководителей государственных и коммунальных предприятий)».

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, государственные предприятия, государственные и коммунальные унитарные предприятия, руководители государственных предприятий, органы государственной власти.

The article is devoted to defining the main directions of administrative and legal regulation in the sphere of state enterprises in Ukraine. A creation of the State Regulatory Service in public enterprise of Ukraine that control the activity of public enterprises, ensure proper use of budgetary funds and carry out measures to prevent corruption and monitor their implementation. Emphasized the appropriateness coordination of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Agency for Prevention of Corruption and the State Regulatory Service in public enterprise of Ukraine by approving Instruction on the interaction of special commissioners in combating corruption. The content and structure of the proposed Law of Ukraine “On state and municipal unitary enterprises” and the Law of Ukraine “On amendments and additions to the Code of Ukraine on Administrative Offences (administrative liability of heads of state and municipal enterprises)”.

Key words: administrative and legal regulation, public enterprises, state and municipal unitary enterprises, managers of state enterprises, public authorities.

Актуальність теми. Аналіз реалізації адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності державних комерційних і казенних підприємств засвідчує важливу роль таких суб'єктів господарювання у забезпеченні державних і суспільних інтересів. Водночас непрозорість та малоефективні підходи в управлінні перешкоджають їхньому повноцінному функціонуванню в Україні. У зв'язку із цим за офіційними даними Кабінету Міністрів України [1] станом на середину 2016 року виникли значні проблеми розвитку державного підприємництва, зокрема: зниження рівня інноваційної активності суб'єктів господарювання; низький рівень задоволення потреб внутрішнього ринку у продукції вітчизняного виробництва; висока енергоємність виробництва та споживання енергоресурсів, значна частка яких імпортується в Україну; відсутність зв'язку між наукою та виробництвом; істотне відставання України у сфері використання інформаційних технологій; зменшення частки високотехнологічних виробництв, що призводить до скорочення попиту на власні науково-дослідні та прикладні розробки.

Виклад основного матеріалу. Указані питання неможливо вирішити лише шляхом удосконаленням чинного законодавства, а, насамперед, слід розробити і впровадити в життя середньострокові концептуальні засади розвитку державного регулювання у сфері діяльності державних підприємств у нашій державі. Отже, розвиваючи положення Концепції вдосконалення державного регулювання господарської діяльності, схваленої указом Президента України від 03 вересня 2007 року № 816/2007 [2], пропонуємо розробити Програму розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері державного підприємництва на період до 2020 року.

Пріоритетними напрямками вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері державного підприємництва мають стати: оптимізація системи центральних органів виконавчої влади у сфері регуляторної політики щодо державних підприємств; недопущення неправомірного втручання органів публічної влади у діяльність суб'єктів господарювання, а також усунення необґрунтованих підстав для здійснення ними заходів державного контролю; забезпечення прозорості та недопущення корумпованих проявів у діяльності державних регуляторних органів, керівників і посадових осіб державних підприємств; узгодження технічних умов під час здійснення окремих видів господарської діяльності державними суб'єктами господарювання з

міжнародними нормами у сфері стандартизації та сертифікації; застосування єдиного підходу до регулювання діяльності державних суб'єктів господарювання, які виробляють товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії незалежно від сфери діяльності; розвиток внутрішнього фінансового контролю в органах державного економічного сектору.

Звернемося до характеристики окремих напрямів, зазначених у Програмі розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері державного підприємництва на період до 2020 року, які потребують додаткового роз'яснення. Так, оптимізація системи органів державної влади у сфері регуляторної політики щодо державних підприємств, насамперед, має стосуватися створення нового центрального органу виконавчої влади – Державної регуляторної служби у сфері державного підприємництва України, підзвітної і підконтрольної Кабінету Міністрів України. З метою організації своєї діяльності ця Служба: контролюватиме діяльність державних підприємств, зокрема, забезпечуватиме ефективне і цільове використання бюджетних коштів; забезпечуватиме здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією на державних підприємствах; здійснюватиме добір кадрів на державні підприємства, в установи та організації, формуватиме кадровий резерв на відповідні посади; організовуватиме ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил; організовуватиме планово-фінансову роботу на державних підприємствах, здійснюватиме контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечуватиме організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку; забезпечуватиме залучення громадян до участі в управлінні державними справами, ефективну взаємодію з інститутами громадянського суспільства, сприятиме здійсненню контролю за її діяльністю.

У зв'язку зі створенням нового центрального органу виконавчої влади та недопущенням дублювання правових норм, слід вилучити відповідні пункти щодо державних підприємств з Положення про Державну регуляторну службу України, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 371 [3].

Боротьба з корупцією завжди була актуальним питанням з моменту здобуття Україною державної незалежності. Водночас євроінтеграційні намагання нашої країни, перебудова політичної та економічної системи за міжнародними вимогами постійно змушує шукати шляхи подолання цього негативного явища. У запропонованій Програмі розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері державного підприємництва на період до 2020 року чільне місце має відводитися здійсненню ефективних організаційних і практичних заходів боротьби з корупцією.

Така необхідність зумовлена і новою антикорупційною політикою в Україні, адже у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [4] наголошено, що ще однією сферою з високими ризиками корупції є функціонування державних підприємств. Так, заходи щодо запобігання корупції на суб'єктах господарювання не охоплюють велику частину їхніх працівників. Це спричиняє виникнення конфліктів інтересів, непрозорого кадрового добору, що призводить до роботи на одному підприємстві близьких родичів або некомпетентних осіб, ведення власного бізнесу за рахунок ресурсів державного підприємства тощо. Закупівлю за кошти підприємств виведено за межі прозорих процедур, а політика щодо запобігання корупції фактично не проводиться.

Аналіз зазначених напрямів щодо протидії корупційним проявам на державних підприємствах дозволяє запропонувати певні зміни і доповнення до чинного законодавства. Так, для виконання вимог п. 6, 8, 10 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» слід узгодити діяльність новостворених центральних органів виконавчої влади у вказаній сфері шляхом затвердження спільним наказом Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції та Державної регуляторної служби у сфері державного підприємництва України «Інструкції про порядок взаємодії спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції». Водночас Національному агентству з питань запобігання корупції необхідно розробити такі нормативно-правові акти: «Положення про порядок складання і перегляд антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади та на державних підприємствах», «Положення про порядок створення і діяльності комісій із запобігання корупції на державних підприємствах (установах, організаціях)».

Узгодження технічних умов під час здійснення окремих видів господарської діяльності державними суб'єктами господарювання з міжнародними нормами у сфері стандартизації та сертифікації включає в себе, зокрема, необхідність узгодити чинне законодавство у цій сфері з вимогами Світової організації торгівлі та директивами ЄС. Йдеться про передбачення скорочення переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації, та прискорення переходу від обов'яз-

кової сертифікації продукції до застосування процедури оцінки відповідності, розроблення та впровадження технічних регламентів на основі європейських директив (згідно з Державною програмою стандартизації на 2006–2010 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 01 березня 2006 року № 229).

Необхідним є також створення системи ринкового нагляду, яка має відповідати європейським підходам до контролю безпеки продукції, забезпечувати дотримання балансу у відносинах між державними суб'єктами господарювання та контролюючими органами, ефективно захищати права споживачів на якість і безпеку продукції. Система державного регулювання та контролю безпеки та якості харчових продуктів і продовольчої сировини має бути відокремлена від системи технічного регулювання.

Отже, ці та інші законодавчі пропозиції мають бути втілені у вигляді затвердження оновленої Державної програми стандартизації на 2017–2020 роки, а також унесенні змін і доповнень до Законів України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», «Про стандартизацію», декрету Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 року № 46–93 «Про стандартизацію і сертифікацію» та ін.

Щодо застосування єдиного підходу до регулювання діяльності державних суб'єктів господарювання, які виробляють товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії незалежно від сфери діяльності, слід зауважити таке. У Концепції вдосконалення державного регулювання природних монополій, схваленої указом Президента України від 27 вересня 2007 року № 921/2007 [5] підкреслено важливість належної організації функціонування природних монополій. Так, регулювання діяльності суб'єктів господарювання, які виробляють товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії, є однією з важливих функцій держави в умовах ринкової економіки, оскільки ця діяльність має велику суспільну значимість, від її результатів залежить як життєзабезпечення населення, так і ефективність функціонування підприємств, установ, організацій.

Отже, державне регулювання діяльності державних підприємств-природних монополій незалежно від форм господарської діяльності має відповідати європейським стандартам у зазначеній сфері та здійснюватися шляхом: формування цінової і тарифної політики на ринку, що перебуває у стані природної монополії, із застосуванням стимулюючих механізмів, контролю за ціноутворенням у відповідних сферах діяльності; запобігання монополізації та сприяння конкуренції на суміжних ринках; збалансування інтересів державних суб'єктів господарювання, які виробляють товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії, та споживачів товарів, вироблених на ринку; забезпечення рівних можливостей доступу до товарів, вироблених суб'єктами господарювання (виробників товарів на ринку, що перебуває у стані природної монополії).

З метою узгодження зазначених положень з міжнародними стандартами пропонуємо такі зміни і доповнення до чинного законодавства, зокрема назву ст. 8 Закону України «Про природні монополії» сформулювати у таким чином – «Предмет і методи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій», а також доповнити її частиною другою такого змісту: «Органами державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій можуть застосовуватися наступні методи регулювання: цінове регулювання, здійснюване за допомогою визначення (встановлення) цін (тарифів) або їхнього граничного рівня; визначення споживачів, що підлягають обов'язковому обслуговуванню, і (чи) встановлення мінімального рівня їхнього забезпечення у разі неможливості задоволення в повному обсязі потреб у товарі, виробленому (реалізованому) суб'єктом природної монополії, з урахуванням необхідності захисту прав і законних інтересів громадян, забезпечення безпеки держави, охорони природи і культурних цінностей».

До того ж аналіз положень цього законодавчого акта дає підстави констатувати, що у ньому розкрито переважно питання державного регулювання суб'єктів природних монополій. Водночас контрольні функції у зазначеній сфері фактично відсутні. Отже, вважаємо за доцільне назву Розділу II Закону України «Про природні монополії» змінити на «Державне регулювання і контроль природних монополій», а також п. 2 ст. 4. доповнити абзацом першим такого змісту: «З метою реалізації ефективної державної політики у сфері діяльності суб'єктів природних монополій органи державного регулювання здійснюють державний контроль за діями, які проводяться за участю або щодо суб'єктів природних монополій, що мають на меті утилізацію інтересів споживачів товару, щодо яких застосовується регулювання згідно чинного законодавства, або стримування економічно виправданого переходу зі стану природної монополії до стану конкурентного ринку».

Питання правового регулювання діяльності державних підприємств є сьогодні невирішеним, має фрагментарний характер, а також в окремих аспектах відповідні нормативно-правові

акти між собою неузгоджені. Отже, виникає нагальна потреба у прийнятті єдиного спеціалізованого Закону України «Про державні та комунальні унітарні підприємства». Пропонуємо структуру проекту цього законодавчого акта:

Розділ I. Загальні положення.

Розділ II. Утворення та припинення діяльності унітарного підприємства.

Розділ III. Майно унітарного підприємства.

Розділ IV. Управління унітарним підприємством.

Розділ V. Прикінцеві та перехідні положення.

Окремо звертає на себе увагу питання адміністративної відповідальності керівників державних підприємств як єдиного органу управління спеціального суб'єкта господарювання. Зазначений аспект адміністративно-правового регулювання у вказаній сфері є актуальним і потребує нагального подальшого законодавчого забезпечення. Зокрема, враховуючи зарубіжний досвід, доцільно доповнити ч.1 ст. 24 Кодекс України про адміністративні порушення (далі – КУпАП) пунктом 8 «Дискваліфікація» як новим видом адміністративного стягнення, а також передбачити статтю 321 «Дискваліфікація» такого змісту: 1. Дискваліфікація полягає в позбавленні фізичної особи права обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, обіймати посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах публічного і приватного права незалежно від організаційно-правової форми, здійснювати управління юридичною особою в інших випадках, передбачених чинним законодавством, або здійснювати діяльність із надання адміністративних послуг або діяльність у сфері підготовки спортсменів, організації і проведення спортивних заходів, або здійснювати діяльність у сфері проведення експертизи промислової безпеки, або здійснювати медичну діяльність чи фармацевтичну діяльність. 2. Адміністративне стягнення у вигляді дискваліфікації призначається судом. Дискваліфікація встановлюється на термін від шести місяців до трьох років.

З метою недопущення подальшої професійної діяльності дискваліфікованої особи та врегулювання відповідної правової прогалини необхідно доповнити КУпАП ст. 16622 «Здійснення дискваліфікованою особою діяльності з управління юридичною особою» такого змісту: 1. Здійснення дискваліфікованою особою впродовж терміну дискваліфікації діяльності з управління юридичною особою тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. 2. Укладання з дискваліфікованою особою договору (контракту) на управління юридичною особою, а також незастосування наслідків припинення її діяльності тягне за собою накладення штрафу на посадову особу органу виконавчої влади від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Висновки. Проаналізувавши вищевикладене, слід зробити висновок, що, по-перше, незадовільний стан адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств в Україні вказує на необхідність ґрунтовного підходу до вирішення цього питання. Передбачено створення Державної регуляторної служби у сфері державного підприємництва України, підзвітної і підконтрольної Кабінету Міністрів України. Цей орган виконавчої влади контролюватиме діяльність державних підприємств, забезпечуватиме цільове використання бюджетних коштів, а також здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією; здійснюватиме добір кадрів; організовуватиме планово-фінансову роботу, здійснюватиме контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів тощо.

По-друге, вимогами сьогодення є активізація подальших заходів у протидії та боротьбі з корупцією на державних підприємствах. Отже, з одного боку, слід узгодити діяльність Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції та Державної регуляторної служби у сфері державного підприємництва України шляхом затвердження Інструкції про порядок взаємодії спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. З іншого боку, посилити заходи щодо запобігання корупції безпосередньо керівництвом суб'єктів господарювання, узгодивши на законодавчому рівні порядок складання і перегляд антикорупційних програм, а також засади діяльності комісій із запобігання корупції на державних підприємствах.

По-третє, з метою вирішення питання сучасного стану щодо правового регулювання діяльності державних унітарних підприємств, яке має фрагментарний характер, необхідно прийняти спеціалізований Закон України «Про державні та комунальні унітарні підприємства».

По-четверте, питання законодавчого врегулювання адміністративної відповідальності керівників державних підприємств потребує удосконалення шляхом прийняття Закону України

«Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо адміністративної відповідальності керівників державних і комунальних підприємств)».

Список використаних джерел:

1. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
2. Про затвердження Положення про Державну регуляторну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 371 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 154.
3. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності : указ Президента України від 03.09.2007 № 816/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 30. – Ст. 602.
4. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання природних монополій : указ Президента України від 27.09. 2007 № 921/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 74. – Ст. 2753.
5. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.07.2013 № 603-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 66. – Ст. 2402.