

Л.М. ШАТАЛОВА

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ЩОДО ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНОГО ТОВАРОВИРОБНИКА

В статье рассматриваются определение и особенности административно-правового режима защиты национального производителя. Проведена характеристика его элементов как составляющей административно-правового регулирования. Анализируется отечественное законодательство по вопросам защиты прав и законных интересов национальных товаропроизводителей.

© ШАТАЛОВА Лариса Миколаївна – асистент Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

Ключевые слова: *государственное управление, административно-правовое регулирование, административно-правовой режим, элементы административно-правового режима.*

The concept and features of administrative and legal regime for defense of national commodity producer are considered in this paper. The characteristic of it's elements as a component of administrative and legal regulation is made. Home legislation about defense national commodity producer's rights and legal interests is analysed.

Key words: *government, administrative and legal regulation, administrative and legal regime, defense of administrative regime.*

Сьогодні національна економіка належним чином не підготовлена до роботи в умовах СОТ, відсутні програми адаптації ризикованих галузей, не захищені певні сегменти внутрішнього ринку (галузі тваринництва, виробництва продуктів харчування, автопромисловості, авіабудування, металургійної галузі). Тому удосконалення правового механізму захисту національного товаровиробника в умовах інтеграції України у світове економічне товариство є актуальним.

Питання щодо визначення змісту та елементів механізму правового регулювання в юридичній літературі є дискусійними і досліджувались науковцями: В. Авер'яновим, М. Александровим, Ю. Битяком, І. Веремєнком, М. Витченком, Д. Голосніченком, В. Горшеньовим, В. Казимірчуком, М. Козюброю та іншими.

Метою статті є заповнення прогалин адміністративно-правового регулювання щодо захисту національного товаровиробника, дослідження елементів адміністративно-правового режиму захисту національного товаровиробника та особливості нормативно-правового регулювання.

Метою адміністративно-правового регулювання є розвиток національної економіки України, підвищення її економічної безпеки через створення правових умов функціонування суб'єктів господарювання, зокрема національного виробника, різних форм власності та видів господарювання. Крім цього, за допомогою засобів адміністративно-правового регулювання вирішуються завдання підтримки національного виробника для підвищення його конкурентоздатності та захисту від застосування органами іноземних держав, митними союзами або економічними угрупованнями антидемпінгових, компенсаційних та спеціальних захисних заходів, зростаючого або масованого імпорту в Україну, що завдає значної шкоди або загрожує спричиненням такої шкоди національному товаровиробнику подібного або безпосереднього конкуруючого товару.

Стратегічна мета адміністративно-правового регулювання відносин щодо захисту прав та інтересів національного виробника на сучасному етапі визначена у Програмі діяльності уряду «Подолання впливу світової фінансово – економічної кризи та поступальний розвиток», затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2008 року № 1107. У цьому документі визначені пріоритетні напрями дій Уряду з подолання кризи: досягнення макроекономічної стабілізації, недопущення зниження рівня життя населення, сприяння розвитку підприємництва, стимулювання інвестиційної діяльності, підтримка реального сектору економіки. Зміст даного акту дозволяє дійти висновку, що завданнями адміністративно-правового регулювання відносин у зазначеній сфері спрямовано на створення сприятливих умов для розвитку підприємництва шляхом: проведення ефективної політики енергозбереження, підвищення технологічного рівня та конкурентоспроможності вітчизняної промисловості; створення висококонку-

рентного середовища та недопущення монопольного впливу окремих суб'єктів на ціноутворення; захист вітчизняних виробників на внутрішньому ринку від проявів недобросовісної конкуренції та зростання обсягів імпорту через механізм застосування антидемпінгових, антисубсидійних та спеціальних заходів щодо імпорту в Україну; проведення активної політики просування на зовнішні ринки українських товарів¹.

Здійснюючи вплив на формування суспільних відносин, держава забезпечує їх державне регулювання, яке в юридичній науці розуміють як здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку², а також на поведінку і свідомість учасників цих відносин шляхом нормативного закріплення їх прав та обов'язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів тощо, тобто встановлення певного режиму діяльності.

Державне і адміністративно-правове регулювання відповідних відносин – близькі і споріднені поняття, які співвідносяться між собою як загальне і окреме. Тому можна до певної міри вважати, що категорія «державне регулювання» у своєму вузькому значенні збігається з категорією «адміністративно-правове регулювання» і використовується як аналог першої³.

Державне регулювання у вузькому розумінні здійснюється за допомогою організаційно-ропорядчих засобів управлінського характеру, тобто шляхом встановлення певного правового режиму: дозволів, заборон, квот, лімітів тощо, тобто заходами адміністративно-правового регулювання. Серед фахівців-юристів поки що немає єдиного підходу до визначення поняття «правовий режим», який розглядається не як єдине об'ємне поняття у юриспруденції, а як категорія, як загальні режими, режими галузей права, спеціальні режими, режими відповідних об'єктів⁴. Як вид галузевого правового режиму, адміністративно-правовий режим є певним поєднанням адміністративно-правових засобів регулювання, що проявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин⁵. На думку Ю.О. Тихомирова, такі режими становлять окремий вид регулювання, у рамках якого створюється та виконується певна комбінація юридичних, організаційних та інших засобів для забезпечення того чи іншого державного стану⁶.

Зміст кожного адміністративно-правового режиму як певного поєднання адміністративно-правових засобів розкривається у низці елементів. Ю.П. Битяк визначає встановлення поряд із загальногалузевим правовим режимом внутрішньогалузевих правових режимів⁷, які забезпечують функціонування не тільки галузевих інститутів адміністративного права, а й багатьох інститутів інших галузей або міжгалузевих інститутів, яким є підприємницька діяльність, здійснювана національним товаровиробником, яка включає і майнові, і управлінські відносини.

Основними елементами адміністративно-правових режимів визначені – метод правового регулювання, засоби встановлення та форми виникнення прав та обов'язків; сукупність правил поведінки, тобто «режимні правила». В.Б. Авер'янов виділяє окремими елементами адміністративно-правових режимів: спеціальні державні органи, на які покладено завдання здійснення мети адміністративно-правового режиму; відповідальність за порушення режимних норм; визначення просторово-часових рамок його дії⁸. Ю.П. Битяк виокремлює як елемент адміністративно-правового режиму – наявність великої кількості пра-

вових норм, що регулюють різноманітні соціальні відносини, пов'язаних з державним управлінням⁹.

Імперативний метод як елемент адміністративно-правового режиму передбачає способи правового регулювання як встановлення субординації, координації, реордінації. Спосіб встановлення реордінації у відносинах в системі управління полягає у наданні керованому об'єкту права вимагати від керуючого суб'єкта створення необхідних для його діяльності умов (матеріальних, організаційних тощо)¹⁰. Надання національним суб'єктам господарювання можливості звернутися до уповноважених органів за захистом своїх прав, гарантованих їм Конституцією України, є проявом галузевої особливості даного методу. Законодавством України встановлено право звернення національних товаровиробників з заявою про захист своїх прав та законних інтересів до Міністерства економіки України¹¹ за умови, що скарга подається національним товаровиробником або від його імені, якщо вона підтримується українськими виробниками, сукупне виробництво яких становить понад 50 відсотків загального обсягу виробництва подібного товару, виробленого тією частиною підприємств національного товаровиробника, яка підтримує скаргу або висловлює заперечення. Без адміністративних методів у економічній сфері практично неможливо забезпечити захист прав і законних інтересів учасників економічної діяльності, реальний контроль за законністю підприємництва та відповідальність суб'єктів ринку за порушення законодавства тощо¹². З цією метою правовий режим захисту національного товаровиробника встановлюється такими адміністративно-правовими засобами, які є обов'язковими для виконання суб'єктами господарювання при вирішенні відповідної господарської ситуації: встановлення обов'язковості або заборона певних дій; видача різноманітних дозволів – ліцензій, патентів; здійснення реєстраційних дій; проведення контролю і нагляду; застосування економічних санкцій; встановлення стандартів; визначення державних замовлень; надання субсидій, дотацій, компенсацій.

Важливим елементом адміністративно-правового режиму захисту національного товаровиробника є система органів державної влади, задіяних у процесі здійснення державного регулювання конкурентних відносин, тобто інституційний механізм регулювання відносин щодо захисту національного товаровиробника. До його складу входять органи державної влади, органи виконавчої влади, задіяні у процесі реалізації єдиної державної політики у сфері захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства, окремих суб'єктів господарювання, громадян, а також їх повноваження та відносини між собою та іншими суб'єктами.

У процесі здійснення адміністративно-правового регулювання відносин щодо захисту національного товаровиробника можна виділити однорідні за своїм змістом та взаємопов'язані між собою групи відносин: між органами виконавчої влади щодо захисту національного товаровиробника; між суб'єктами господарювання щодо захисту своїх прав; між органами виконавчої влади та суб'єктами господарювання. Вертикальні відносини складаються у процесі управління господарською діяльністю, що здійснюється державою в особі уповноважених державних органів.

На думку Д. Голосніченка, повноваження є елементом механізму правового регулювання та регулюють як публічно-правові, так і приватно-правові відносини¹³. Суб'єктами публічно-правових відносин щодо захисту національного това-

ровиробника є органи держави та їх посадові особи, повноваження яких представлені більшою мірою як владні. До системи органів державного управління щодо захисту економічної конкуренції належать: Верховна Рада України, Президент України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет з питань технічного регулювання та складивчої політики. В окрему групу слід виділити центральні органи виконавчої влади, які безпосередньо виконують функції захисту національно товаровиробника – Міністерство економіки України¹⁴, Державну митну службу України¹⁵, а також Міжвідомчу комісію з міжнародної торгівлі, які уповноважені у випадках встановлення факту порушення антидемпінгового законодавства здійснювати антидемпінгове, антисубсидійне, спеціальне розслідування, які є засобами торговельного захисту. Міністерство промислової політики України у межах своєї компетенції координує зовнішньоекономічну діяльність промислових підприємств, забезпечує складання та подання українськими суб'єктами господарювання антидемпінгових, антисубсидійних і спеціальних скарг (заяв) відповідно до покладених на нього завдань¹⁶.

Горизонтальні відносини являють собою приватноправові відносини між суб'єктами господарювання, що ґрунтуються на принципах свободи договору, юридичній рівності учасників і недискримінації та полягають у їх діяльності щодо збору інформації, ведення переговорів, складання обґрунтованої скарги щодо захисту гарантованого державою права на захист інтересів національних виробників і подання її до Міністерства економіки.

Розвинений механізм вирішення спорів, наявність раціональних процедур розв'язання суперечок є важливим елементом адміністративно-правового режиму, які є засобами торговельного захисту національного товаровиробника на внутрішньому і зовнішньому ринках. Проведення спеціальних розслідувань і запровадження спеціальних захисних заходів щодо імпорту товарів є одним з механізмів захисту національних виробників. Рішення про проведення розслідування та застосування попередніх та остаточних мит приймається Міжвідомчою комісією з міжнародної торгівлі.

У I кварталі 2008 року завершені антидемпінгові розслідування, якими застосовано: антидемпінгові заходи щодо імпорту в Україну абразивного інструменту походженням з Російської Федерації, а також побутової холодильної та морозильної техніки походженням з Китайської Народної Республіки та Турецької Республіки. На сьогодні триває проведення чотирьох розслідувань, в т.ч. двох антидемпінгових та двох спеціальних. Проводяться три перегляди застосованих антидемпінгових заходів. Діє 19 обмежувальних заходів, в т.ч. 13 антидемпінгових та шість спеціальних¹⁷.

Сукупність нормативно-правових актів, що регулюють відносини щодо захисту національного товаровиробника, можна поділити на блоки. Перший з них встановлює основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів. Принцип захисту національного товаровиробника як один з загальних принципів господарювання в Україні встановлений у статті 6 Господарського кодексу України, що є продовженням положень статті 42 Конституції України, у якій передбачено обов'язок держави забезпечувати захист конкуренції у підприємницькій діяльності, а також низкою законів України, зокрема, «Про основи національної безпеки України», «Про захист економічної конкуренції», «Про зовнішньоекономічну діяльність» тощо.

Другий блок – це міжнародні договори і угоди, що ратифіковані Верховною Радою України. Шляхами розв’язання проблем на міжнародному рівні набула поширення практика укладення дво- чи багатосторонніх міжурядових торговельних угод, наприклад, в аграрній сфері та наданні інформації учасникам внутрішнього ринку щодо кон’юнктури зовнішніх ринків через систему створеного моніторингу¹⁸ та угод, направлених на взаєморозуміння та співробітництво між державами у галузі використання інструментів торговельного захисту в міжнародній торгівлі¹⁹.

Ще більша кількість підзаконних нормативно-правових актів містять правові норми, що регулюють окрему групу відносин щодо захисту національного товаровиробника. Мінекономіки України затверджені численні інструкції, положення, форми про порядок ліцензування імпорту товарів в Україну, щодо якого застосовуються спеціальні заходи згідно з рішеннями Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі; оформлення спеціальних ліцензій та оформлення заявки на спеціальну ліцензію тощо.

Також діє ряд постанов Кабінету Міністрів України, якими затверджені: порядок проведення розслідувань з метою встановлення фактів дискримінаційних та/або недружніх дій з боку інших держав, митних союзів чи економічних угруповань щодо законних прав та інтересів суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності України; порядок здійснення захисту інтересів вітчизняних товаровиробників під час проведення іноземними державами, їх економічними або митними об’єднаннями антидемпінгових, спеціальних захисних або компенсаційних розслідувань щодо імпорту товарів українського походження тощо.

Отже, система правових норм, правових ідей та принципів, які утворюють конкурентне законодавство, регулюють зміст та процес здійснення державного регулювання захисту національного товаровиробника утворюють механізм правового регулювання захисту національного товаровиробника.

Систему нормативно-правових актів, що регулюють відносини щодо захисту національного товаровиробника, слід вважати комплексним (міжгалузевим) інститутом законодавства, тобто елементом структури законодавства, який об’єднує нормативні приписи декількох галузей законодавства, що регулюють визначену сукупність суспільних відносин.

На нашу думку, адміністративно-правовий режим захисту національного товаровиробника можна визначити як встановлений нормами адміністративного права особливий порядок функціонування спеціальних державних органів, діяльності юридичних осіб-резидентів та реалізації ними своїх прав у певних (специфічних) умовах (ситуаціях) у сфері забезпечення захисту законних прав та інтересів громадян та юридичних осіб, через раціональні процедури розв’язання спорів.

Норми адміністративного права посідають домінуюче місце серед інших правових норм, які регулюють відносини у сфері захисту національного товаровиробника. Саме тому механізм адміністративно-правового регулювання цих відносин є важливою складовою формування і реалізації державної політики у цій сфері. Важливим напрямом правових досліджень щодо удосконалення правового регулювання захисту національного товаровиробника та конкурентних відносин у сучасних умовах має бути спрямований не на витіснення ринкових регулюючих механізмів, які вже створені і діють, а на їх удосконалення.

1. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми діяльності уряду «Подолання впливу світової фінансово – економічної кризи та поступальний розвиток» від 20 грудня 2008 року № 1107 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

2. *Рабінович П.М.* Основи загальної теорії права та держави: Навч. посібник. Вид. 5-е, зі змінами – Тернопіль, 2002. – С. 165. 3. *Гладун З.* Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я населення // http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=27

4. *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М., 1989. – С. 187; *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учеб. для вузов. – М., 1999. – С. 201–203; *Исаков В.Б.* Механизм правового регулирования и правовые режимы / Проблемы теории государства и права. – М., 1987. – С. 258–259. 5. *Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак.* / Ю.П. Битяк, В.В. Богущький, В.М. Гарашук та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – Х., 2000. – С. 246. 6. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. – С. 400. 7. *Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак.* / Ю.П. Битяк, В.В. Богущький, В.М. Гарашук та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – С. 246. 8. *Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т. 1. Загальна частина /* Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К., 2007. – С. 268. 9. *Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак.* / Ю.П. Битяк, В.В. Богущький, В.М. Гарашук та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – С. 246. 10. *Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина /* Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – С. 298–299. 13. *Голосніченко Д.* Засоби регулювання повноважень у механізмі правового впливу // *Право України.* – 2008. – № 5. – С. 21. 14. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство економіки України» від 26 травня 2007 року № 777 // *Офіційний вісник України.* – 2007. – № 39. – Ст. 1563. 15. *Митний кодекс України* від 11 липня 2002 р. № 92-IV // *Офіційний вісник України.* – 2002. – № 31. – Ст. 1444; *Закон України* «Про державну службу в Україні» від 16 грудня 1993 р. // *Відомості Верховної Ради України.* – 1993. – № 52. – Ст. 490. 16. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство промислової політики України» від 2 листопада 2006 року № 1538 // *Офіційний вісник України.* – 2006. – № 45. – Ст. 2996. 17. <http://www.ukrstat.gov.ua/> 18. *Постанова* КМУ «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» від 19 вересня 2007 р. № 1158 // *Офіційний вісник України.* – 2007. – № 73. – Ст. 2715. 19. *Меморандум* про взаєморозуміння між Міністерством економіки України та Міністерством комерції Китайської Народної Республіки у сфері використання інструментів торговельного захисту в міжнародній торгівлі від 18.липня 2008 року; *Меморандум* про взаєморозуміння між Міністерством економіки України та Міністерством торгівлі Сполучених Штатів Америки щодо об'єктивного використання інструментів торговельного захисту в міжнародній торгівлі від 8 травня 2008 року // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>