

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.60>

## АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ ЧОРНОЇ МЕТАЛУРГІЇ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ТА ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ)

**Лютіков П.С.,**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри публічного та приватного права  
Університету митної справи та фінансів  
ORCID ID: 0000-0001-6173-0128

**Легеза Є.О.,**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри публічного та приватного права  
Університету митної справи та фінансів  
ORCID ID: 0000-0001-9134-8499

**Лютіков П.С., Легеза Є.О. Аналіз зарубіжного досвіду здійснення державного контролю в галузі чорної металургії (адміністративно-правові засади фінансового та екологічного контролю).**

У статті було реалізовано спробу узагальнити зарубіжний досвід здійснення державного контролю в галузі чорної металургії, а саме акцентовано увагу на адміністративно-правових засадах фінансового та екологічного контролю.

Автори звертають увагу на те, що запозичення досвіду зарубіжних країн у сфері здійснення державного контролю у галузі чорної металургії має стати одним із пріоритетних напрямків на шляху реформування цього інституту публічного адміністрування в Україні після закінчення війни з росією. Однак, як свідчить практика, сліпе запозичення зарубіжного досвіду дає недостатній ефект, часом, навіть, створює законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого виду правовідносин, а також істотно знижує рівень ефективності публічного адміністрування в цілому і контролю зокрема. Враховуючи це застереження, дуже важливим і необхідним, поряд із запозиченням зарубіжного досвіду, є врахування національних традицій та тенденцій у сфері нормотворення і публічного адміністрування.

Також зазначено, що система державного контролю у галузі чорної металургії в зарубіжних державах є важливим та неодмінним інститутом державного управління. Основний вплив з боку контролюючих органів підприємства чорної металургії в зарубіжних країнах, переважно, спрямовується з боку податкових та природоохоронних органів. Позитивний досвід у здійсненні державного контролю в галузі чорної металургії таких країн як Китайська Народна Республіка, Німеччина, США, Австрія варто врахувати і україн-

ській державі при визначенні засад контрольної діяльності у зазначеній галузі публічного адміністрування. Крім того, надзвичайно важливим, в контексті євроінтеграційних намагань України, на думку авторів, є врахування позитивного досвіду у даній сфері держав Європейського Союзу.

**Ключові слова:** адміністративно-правові засади, атмосферне повітря, зарубіжний досвід, екологія, навколишнє природне середовище, контроль, фінанси.

**Liutikov P., Leheza Ye. Analysis of foreign experience of state control in the field of ferrous metallurgy (administrative and legal basis of financial and environmental control).**

The article makes an attempt to summarize the foreign experience of state control in the field of ferrous metallurgy, namely, attention is focused on the administrative and legal foundations of financial and environmental control.

The author draws attention to the fact that borrowing the experience of foreign countries in the field of state control in the field of ferrous metallurgy should become one of the priority directions on the way to the reform of this institute by the public administration in Ukraine after the end of the war with Russia. However, as practice shows, blind borrowing of foreign experience gives insufficient effect, sometimes creates legislative contradictions, leads to gaps in the regulation of one or another type of legal relationship, significantly reduces the level of efficiency of public administration in general and control in particular. Considering this caveat, it is important and necessary, along with borrowing foreign experience, to take into account national traditions and trends in the field of rulemaking and public administration.

It is noted that the system of state control in the field of ferrous metallurgy in foreign countries is

an important and indispensable institution of state administration. The main influence on the part of the controlling bodies of the ferrous metallurgy enterprise in foreign countries is mainly directed by the tax and environmental protection authorities. Positive experience in the implementation of state control in the field of ferrous metallurgy of such countries as the People's Republic of China, Germany, the USA, and Austria should be taken into account by the Ukrainian state when determining the principles of control activity in the specified field of public administration. In addition, it is extremely important, in the context of Ukraine's European integration efforts, to take into account the experience of the European Union states in this area.

**Key words:** administrative and legal principles, atmospheric air, foreign experience, ecology, natural environment, control, finance.

**Постановка проблеми.** Запозичення досвіду зарубіжних країн у сфері здійснення державного контролю у галузі чорної металургії має стати одним із пріоритетних напрямків на шляху реформування цього інституту публічного адміністрування в Україні після закінчення війни з росією. Однак, як свідчить практика, сліпе запозичення зарубіжного досвіду дає недостатній ефект, створює часом законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого виду правовідносин, істотно знижує рівень ефективності публічного адміністрування в цілому і контролю зокрема. Враховуючи це застереження важливим і необхідним, поряд із запозиченням зарубіжного досвіду, є врахування національних традицій та тенденцій у сфері нормотворення і адміністрування. Ця думка неодноразово висловлювалась вітчизняними вченими-адміністративістами (наприклад, В. Авер'яновим, В. Колпаковим, О. Кузьменко, Д. Лук'янцем, І. Сквірським та іншими). Однак який, так би мовити, вектор запозичення необхідно обирати як основний, досвід яких держав необхідно використовувати в першу чергу? Відповідь на поставлене питання залежить від низки факторів. З одного боку, як вже зазначалось, необхідно намагатися враховувати національні особливості юридичної регламентації зазначених правовідносин та специфіку державного контролю в цій сфері в Україні. З іншого – слід враховувати євроінтеграційні намагання Української держави, які обумовлюють потребу наближення вітчизняного законодавства, форм і методів публічного адміністрування до «європейських стандартів».

**Метою** цієї публікації є узагальнення зарубіжного досвіду здійснення державного контролю в галузі чорної металургії, а саме фінансового та екологічного контролю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Протягом останніх десятиліть державний кон-

троль та різні його різновиди, як предмет наукового дослідження, був і залишається у полі зору відомих вітчизняних та зарубіжних вчених-адміністративістів: В. Авер'янова, Є. Алісова, О. Андрійко, Г. Атаманчука, В. Білоуса, Ю. Битяка, В. Гарашука, С. Ківалова, Л. Ковалюк, В. Колпакова, Т. Коломоєць, Є. Кубка, О. Кузьменко, О. Миколенка, Н. Нижник, О. Полінця, Д. Приймаченка, О. Рябченко, В. Сіренка, П. Чистякова, В. Шестака, О. Шоріної і ряду інших.

**Виклад основного матеріалу.** Виходячи з того що, спеціальний державний контроль у галузі чорної металургії, як певна органічна система, включає в себе ряд підсистем, а саме: фінансовий (податковий) контроль; екологічний; митний; державний контроль за дотриманням антимонопольного і конкурентного законодавства; державний контроль за цінами та ціноутворенням, за додержанням трудового законодавства та законодавства про охорону праці і безпеки виробництва та інші підсистеми, спробуємо проаналізувати зарубіжний досвід державного контролю у галузі чорної металургії саме на прикладі окремих підсистем – фінансового та екологічного контролю. Безумовно, підсистема фінансового контролю є одною із тих, що охоплює практично весь спектр правовідносин, що виникають у державі в різних галузях її економіки: промисловості, будівництві, торгівлі і т.д. Специфіка галузі чорної металургії зумовлює певні особливості здійснення державного контролю у цій сфері, що, зокрема може проявлятися у формах та методах здійснення контролю, системі контролюючих суб'єктів. Так, у Сполучених Штатах Америки (далі США) підприємства чорної металургії віднесені до категорії «The Large and Mid-Size Business (LMSB)» (великий та середній бізнес), відповідно податковим органом, а якщо бути більш точним, структурним підрозділом головного контролюючого податкового органу США – Служби внутрішніх доходів, який безпосередньо здійснює контроль за підприємствами чорної металургії є служба The Large and Mid-Size Business (LMSB) Division, яка здійснює контроль за великими корпораціями, вартість активів яких складає більше десяти мільйонів доларів США, мають значну кількість працівників, складний цикл виробництва, здійснюють значний вплив на навколишнє середовище тощо [1]. Особливостями здійснення державного контролю за дотриманням податкового законодавства цієї категорією платників податків в США є громіздкість і запутаність податкового законодавства і фінансово-бухгалтерської звітності. Тут нерідко виникають проблеми, пов'язані з міжнародною діяльністю компаній.

В Німеччині також існує певна специфіка податкового контролю великих платників податків, в тому числі і підприємств чорної металургії. Варто відмітити, що законодавство, яке визначає засади фінансового контролю в Німеччині є досить ста-

лим і стабільним, хоча періодично відбуваються ті чи інші зміни в цій сфері. Переважно вони стосуються зміни податкових ставок. Наприклад в 2007 році уряд Німеччини схвалив проект реформи оподаткування концернів (передбачалось зменшення податкового навантаження на великі промислові концерни з 30 до 39 відсотків) [2]. Однак в цілому порядок здійснення, форми, методи контрольної діяльності залишаються непорушними і законодавець лише пристосовує їх до нових умов. Спеціального податкового відомства у Німеччині не існує. Податкові інспекції входять у фінансову систему, структура побудови якої тут досить своєрідна. Вона відображає федеральну побудову держави, відносну самостійність земель: існує Федеральне міністерство фінансів і земельні міністерства фінансів. У кожній землі, крім того, є так звана Верховна фінансова дирекція (Головне фінансове управління), підпорядкована одночасно і Федеральному, і земельному міністерствам фінансів (є і федеральним, і земельним органом). Верховній фінансовій дирекції підпорядковані податкові інспекції і митні органи. Великі підприємства перевіряються безпосередньо спеціальним відділом Верховної фінансової дирекції. Серед основних форм податкового контролю за підприємствами чорної металургії в Німеччині можна виділити документальну перевірку. При цьому для великих платників податків (у Німеччині до великих відносяться підприємства з річним обігом більше 11,5 млн. євро і (або) річним прибутком понад 450 тис. євро) встановлено особливий порядок здійснення перевірок. Законодавством Німеччини встановлено, що податкова перевірка таких підприємств повинна проводитися не рідше за один раз на рік, але не частіше за один раз на шість місяців. При цьому період, що перевіряється повинен безпосередньо слідувати за останнім звітним періодом, за який проводилася попередня перевірка. Разом з цим, велике підприємство може не включатися в план перевірок у відповідності із зазначеними вище термінами при наявності підстав вважати, що перевірка не спричинить за собою стягування додаткових податків [3]. Якщо вести мову про методи державного контролю, то варто зазначити, що в Німеччині законодавство прямо санкціонує застосування непрямих методів контролю (найбільш поширеним є метод, заснований на аналізі виробничих запасів), а судова практика, що існує в цій країні, свідчить про беззастережне визнання судами доказів розміру бази оподаткування, заснованих на застосуванні непрямих методів обчислення.

В державах, в яких базовим або одним із сучасноутворюючих секторів економіки є гірничо-металургійний комплекс та сконцентровано велику кількість таких промислових об'єктів, підприємства чорної металургії, враховуючи їх значний обсяг негативного впливу на навколишнє при-

родне середовище, є об'єктами доволі жорсткого екологічного контролю з боку держави та громадськості. Визнаним фактом є те, що економіка Китайської Народної Республіки (далі КНР) розвивається швидкими темпами. Одним із факторів, що зумовили таке економічне зростання є збільшення обсягів виробництва сталі. За останні кілька років КНР почала здійснювати ключовий вплив на розвиток світового сталюого ринку. Починаючи із 2005 року Китай почав забезпечувати третину світового виробництва сталі [4]. Безумовно, такі темпи розвитку призвели до істотного збільшення негативного впливу на навколишнє природне середовище з боку металургійного виробництва. Так, густо населена сільськогосподарська країна отримала токсичні викиди безлічі металургійних і коксохімічних підприємств. У ряді регіонів ситуація з екологією близька до критичної, зокрема в південно-західних районах Китаю, де розміщуються металургійні, хімічно-промислові, енергетичні, гірничодобувні і інші підприємства. У зв'язку з цим ще у 2006 році Головне державне управління з охорони довкілля КНР відкрило в м. Ченду – адміністративному центрі провінції Сичуань – Південно-західний центр контролю за охороною навколишнього середовища, покликаний згідно закону підсилити контроль за природоохоронною роботою в провінціях Сичуань, Гуйчжоу, Юньнань, місті центрального підпорядкування Чунцин і в автономному районі Тибету, що знаходяться в Південно-західному Китаї, і координувати взаємодію природоохоронних відомств цих районів. Це було зроблено на виконання рішення Державної Ради КНР щодо необхідності створення в масштабі країни п'яти регіональних центрів контролю за охороною навколишнього середовища як важливий захід, націлений на зміцнення державного контролю за виконанням природоохоронного законодавства в різних районах країни. Тобто, можна стверджувати, що в Китаї державне управління і державний контроль у сфері екології здійснюється виходячи із особливостей того чи іншого району, території держави. В даному випадку, мова йде про спеціальний державний контроль, порядок, форми та методи здійснення якого зумовлені розташуванням та обсягами діяльності металургійних підприємств. Крім того варто відмітити, що екологічний контроль в КНР не зводиться виключно до застосування форм власне екологічного контролю (як то перевірка, моніторинг тощо). Захист навколишнього природного середовища і контроль за дотриманням екологічного законодавства також здійснюється за допомогою інших методів публічного адміністрування, зокрема економічних. Наприклад, у зв'язку з тим, що в Китаї відбувався розвиток металургійних виробництв, що поставляють низькопереробну продукцію (кокс, чавун, заготівка) на експорт, яка справляє загрозливий вплив на навколишнє при-

родне середовище, 24 червня 2005 р. Національна комісія з розвитку і реформам та Міністерство торгівлі КНР прийняли рішення про скорочення експорту коксу з метою покращення екологічної ситуації в державі і окремих її районах. Вважаємо, що вказаний досвід Китайської Народної Республіки у сфері здійснення державного контролю за дотриманням підприємствами чорної металургії екологічного законодавства слід запозичити і в Україні [5, с. 150–152].

Особливої уваги заслуговує і європейський досвід здійснення державного екологічного контролю за підприємствами чорної металургії щодо дотримання ними екологічного законодавства. До системи суб'єктів контролю в галузі екології, поряд із національними контролюючими органами держав-членів Європейського Союзу (далі ЄС), входить Європейське агентство охорони навколишнього середовища ЄС. Основу політики ЄС у сфері екологічного контролю, в тому числі і в галузі чорної металургії, складає Директива 96/61/ЄС IPPC – Integration Pollution Prevention and Control – Комплексний контроль і запобігання забрудненню навколишнього середовища (повітря, води і ґрунту). Директива вступила в дію з 1996 р. і практично стала застосовуватися з 1999 р. для нових технологій і установок, з 2007 р. є обов'язковою для всіх установок, що реконструюються в ЄС. Директива застосовується до великих об'єктів і процесів, пов'язаних із істотним забрудненням навколишнього середовища. Директива є єдиним законодавчим актом ЄС, що вимагає комплексного контролю над джерелами забруднення середовища, в тому числі і над металургійними підприємствами. Комплексний підхід, відповідно до вказаної Директиви, має застосовуватись до викидів в атмосферу, воду та ґрунт, включаючи розміщення відходів. Як показує аналіз діючого законодавства ЄС в цій сфері, контроль за дотриманням підприємствами чорної металургії екологічного законодавства характеризується специфічними формами та методами здійснення. Форми, (як і методи) контролю являють собою доволі розгалужену систему заходів контрольної діяльності. Зокрема, серед форм контролю можна виділити: перевірку (рейдова, позапланова тощо); нагляд (первинний, вторинний), інспекцію (адміністративна, спеціальна, планова, комплексна, інспекційний обхід); моніторинг; спостереження; наскрізний контроль якості; екологічний аудит;

відвідування об'єктів тощо. Серед основних методів контролю підприємств чорної металургії слід виділити водозабір, забір повітря, обстеження, метод дистанційних вимірювань тощо [5, с. 153].

Враховуючи той факт, що Україна знаходиться на шляху вступу до Європейського Союзу, вказані методи та форми контрольної діяльності у екології, що застосовуються державами ЄС та спеціальними міжнародними органами, варто запозичити і Україні, передбачивши їх у діючому національному законодавстві.

**Висновок.** Таким чином, підбиваючи підсумок, зазначимо, що система державного контролю у галузі чорної металургії в зарубіжних державах є важливим та неодмінним інститутом державного управління. Основний вплив з боку контролюючих органів підприємства чорної металургії в зарубіжних країнах, переважно, спрямовується з боку податкових та природоохоронних органів. Позитивний досвід у здійсненні державного контролю в галузі чорної металургії таких країн як КНР, Німеччина, США, Австрія варто врахувати і Українській державі при визначенні засад контрольної діяльності у зазначеній галузі публічного адміністрування. Крім того, надзвичайно важливим, в контексті євроінтеграційних намагань України, є врахування досвіду у цій сфері держав ЄС.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Офіційний сайт Служби внутрішніх доходів США. URL: <http://www.irs.gov/irs/article/0,,id=96387,00.html>.
2. Уряд ФРН погодив проєкт реформи оподаткування концернів. *Податки та бізнес. Електронне видання*. 2007. № 11 (410). URL: [http://www.businesspress.ru/newspaper/article\\_mId\\_36\\_aId\\_412231.html](http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mId_36_aId_412231.html).
3. Сашичев В.В. Опыт организации налоговых проверок в Германии и некоторые проблемы совершенствования процедур налогового контроля». *Налоговый вестник*. 1997 № 10. URL: <http://www.nalvest.com/books/1-free/10.html?p=>.
4. Гальмування по китайськи. URL: <http://www.metaltorg.ru/analytics/black/index.php?id=261>.
5. Лютіков П.С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2009. 212 с.