

## **ЕВОЛЮЦІЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 3(34), с. 17–23

*Світовий досвід свідчить, що жодна країна, попри кількість її населення, розмір території, географічне положення, економічний потенціал тощо, не може ігнорувати зовнішньоекономічну діяльність. Достатньо зіставити Китай часів його політики “опори на власні сили” з нинішнім Китаєм, який стрімко рухається у лідери сучасної світової економіки. Розвиток економіки на засадах автаркції приречений на провал. Замінників зовнішньоекономічній діяльності важко, а то й неможливо знайти.*

Зовнішньоекономічна діяльність є надзвичайно складною і широкою. Разом із зовнішньоекономічною діяльністю розвивається і її державне регулювання. Ми розглянемо лише основні аспекти еволюції зовнішньоекономічної діяльності, що зафіксовані у спеціальному законі нашої держави у цій сфері.

Про регулювання вітчизняної зовнішньоекономічної діяльності написано чимало книг, брошур і статей, — як за часів колишнього СРСР, так і після його розпаду. Тематика — широка і, зрозуміло, що вона не могла не привертати увагу дослідників. Помітною поміж публікацій є книга [5] за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора О. Х. Юлдашева.

Авторка цієї статті написала два розділи у книзі [1].

Їх назви:

- Розділ 14. Регулювання зовнішньоекономічної діяльності в довоєнному СРСР;
- Розділ 15. Основні положення нормативно-правових актів СРСР у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Останній з названих розділів охопив і відхід від монополії держави на зовнішню торгівлю, який перейшов і на терени України, яка тоді ще була у складі СРСР.

Розглянемо зовнішньоекономічну діяльність незалежної України. Така діяльність

розпочалася ще за часів СРСР. Ще тоді були закладені засади її державного регулювання в умовах відмови держави від монополії на зовнішню торгівлю.

Ми маємо дослідити найголовніші аспекти еволюції зовнішньоекономічної діяльності України за перші два десятки років її незалежного існування.

Авторка статті у розділі VII “Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності” книги [2] застосувала простий, але достатньо наочний прийом. Було взято два тексти Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”. Перший текст був першопочатковим текстом Закону Української РСР “Про зовнішньоекономічну діяльність”, ухваленого Верховною Радою УРСР 19.04.1991 р. № 959-XII. Хоча ця за попередньою нумерацією дванадцята Верховна Рада була обрана ще за радянських часів, але вона була обрана на демократичних засадах. Ця Верховна Рада проголосила незалежність України і згодом її стали вважати парламентом України першого скликання (у жовтні 2012 р. відбудуться вибори до Верховної Ради України сьомого скликання). Другий, залучений для порівняння, текст Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” був станом на квітень 2012 р. Тобто між двома текстами пролягли 22 роки. Витоки чинного закону у сфері зов-

нішньоекономічної діяльності датуються радянськими часами.

У першопочатковому тексті жирним шрифтом співавторка виділила ті місця, які залишилися у незмінному вигляді через 22 роки, що спливили.

Останній прийом дав можливість побачити те, що залишилося від Закону № 959-ХІІ, і те, що з нього було усунуто.

Що ж саме було внесено до вказаного Закону впродовж вартого уваги проміжку часу?

Складений упродовж багатьох років професором І. І. Дахном перелік нормативно-правових актів України у сфері зовнішньоекономічної діяльності налічує кілька десятків сторінок. Він міститься у зазначеній вище книзі [2]. У журнальній статті неможливо висвітлити еволюцію державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності за всім переліком нормативних актів, тому аналіз обмежується лише найголовнішим законом у цій сфері.

На початку незалежності суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності повинні були, згідно зі статтею п'ятою, проходити державну реєстрацію. Вона здійснювалася Міністерством зовнішньоекономічних зв'язків і торгівлі. Згодом зазначене міністерство було розформовано, а пізніше скасовано і державну реєстрацію. Ця реєстрація у 2006 р. була скасована парламентом п'ятого скликання (за часів президентства В. Ющенка) і більше не поновлювалася. Вважаємо, що така реєстрація була вигідна хіба що корумпованим чиновникам, але не сприяла поліпшенню ефективності зовнішньоекономічної діяльності.

Чим менше бюрократичних бар'єрів — тим краще. Ця істина давно відома всім. Недарма ж американці кажуть: "Великий уряд — кепський уряд" (big government is a bad government).

Якби будь-яка зовнішньоекономічна діяльність підлягала ліцензуванню, то в такому разі державну реєстрацію її суб'єктів можна було б зрозуміти як необхідну процедуру. Оскільки монополія держави зберігається лише на товари воєнного і подвійного призначення, то немає й потреби у державній ре-

єстрації суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

У статті шостій уточнено, хто має право підписувати зовнішньоекономічний договір (контракт). На жаль, у статті залишилося не роз'ясненим поняття про просту письмову форму договору (контракту). Таке роз'яснення не завадило б помістити у статті першій "Пояснення термінів".

Вважаємо, що чинні зовнішньоторговельні контракти не можна вважати такими, що укладаються у простій письмовій формі. Ця форма регламентована "Положенням про форму зовнішньоекономічних договорів (контрактів)", затвердженим наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 06.09.2001 р. № 201 і зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 21.09.2001 р. за № 833/6024. Попередня редакція цього документа затверджувалася наказом Міністерства зовнішньоекономічних зв'язків і торгівлі України від 5.10.1995 р. № 75.

До речі, у квітні 2012 р. голова Державної митної служби України Ігор Калетнік запропонував законодавчо закріпити поняття "прямий зовнішньоекономічний договір" [3].

Нині стаття шоста є значно коротшою, ніж була колись. Скасування колишніх міжнародних приватно-правових колізійних прив'язок, які містилися раніше, пояснюється ухваленням Закону України "Про міжнародне приватне право" від 23.06.2005 р. № 2709-IV. З таким підходом можна погодитися.

Уряд нині має право зменшувати або скасовувати тимчасову надбавку до діючих ставок ввізного мита на деякі товари згідно з процедурою, визначеною міжнародними угодами України. Кабінет Міністрів України забезпечує виконання рішень Ради Безпеки ООН з питань зовнішньоекономічної діяльності.

Уряд також отримав право ухвалювати рішення про застосування заходів у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угруповань шляхом запровадження режиму ліцензування.

Національний банк може виступати гарантом кредитів, що надані суб'єктам зо-

внiшньоекономiчної дiяльностi iноземними банками, фiнансовими та iншими мiжнародними органiзацiями пiд заставу Державного валютного фонду та iншого державного майна України.

Центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики отримав право на проведення антидемпінгових, антисубсидційних та спеціальних розслідувань у порядку, визначеному законами України. Нині цим органом є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

Антимонопольний комітет України долучено до здійснення контролю за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності законодавства про захист економічної конкуренції.

Спочатку у Законі не згадувалася Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі. Нині стаття шоста Закону містить делеговані їй функції:

- здійснення оперативного державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні відповідно до законодавства України;
- ухвалення рішень про порушення і проведення антидемпінгових, антисубсидційних або спеціальних розслідувань та застосування відповідних санкцій;
- ухвалення рішень про застосування заходів у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угруповань у межах встановленої законами України компетенції.

У статті восьмій було раніше і зберігається нині положення, що її органи не мають права безпосередньо втручатися у зовнішньоекономічну діяльність суб'єктів цієї діяльності. Досвід же свідчить, що таке втручання відбувається. Наприклад, у третій декаді квітня 2012 р. голова Верховинської районної державної адміністрації Івано-Франківської області Василь Гондурак дав вказівку — вжити заходів до мінімізації торгівлі китайською продукцією та наголошувати на продукції народних промислів на обласному святі “Полонинське літо-2012”, яке мало відбутися 10 червня [4].

Колись стаття одинадцята передбачала податкові пільги суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності. Нині ці пільги скасовані. Пільги суперечать правилам СОТ. Немає і обов'язкового розподілу виручки від зовнішньоекономічної діяльності в іноземній валюті. Ці рудименти минулого не відповідають сучасним реаліям.

Механізм ліцензування зовнішньоекономічних операцій зазнав значних змін за час дії Закону. Це сталося у зв'язку зі вступом України до СОТ.

Раніше шістнадцята стаття називалася “Ліцензування та квотування зовнішньоекономічних операцій”. Нині у назві статті згадка про квотування відсутня. Механізм ліцензування підтягнувся до вимог Світової організації торгівлі. Стаття є великою за обсягом. Далі висвітлюються лише її найголовніші положення, які можна вважати віхами у сфері державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Ліцензування експорту (імпорту) товарів здійснюється у формі автоматичного або неавтоматичного ліцензування.

Автоматичне ліцензування — комплекс дій органу виконавчої влади з питань економічної політики з надання суб'єкту зовнішньоекономічної діяльності дозволу на здійснення впродовж визначеного періоду експорту (імпорту) товарів, щодо яких не встановлюються квоти (кількісні або інші обмеження). Це ліцензування є адміністративною процедурою, яка не здійснює обмежувального впливу на товари, експорт чи імпорт яких підлягає ліцензуванню.

Автоматичне ліцензування скасовується у разі припинення обставин, що були підставою для його запровадження. За автоматичного ліцензування ліцензії надаються всім, хто їх просить.

Неавтоматичне ліцензування означає надання суб'єкту зовнішньоекономічної діяльності дозволу на здійснення протягом визначеного періоду експорту (імпорту) товарів, щодо яких встановлені певні квоти (кількісні або інші обмеження). Якщо відсутні квоти, — то неавтоматичні ліцензії не запроваджуються.

Кількісні обмеження застосовуються в Україні лише на недискримінаційній основі. Україна зобов'язана не застосовувати щодо імпорту будь-якого товару на її територію чи щодо експорту будь-якого товару з її території на територію будь-якої держави, якщо імпорт аналогічного товару з усіх держав в Україну або експорт з України до всіх держав не є аналогічним чином забороненим або обмеженим.

Ліцензування експорту запроваджується у разі:

- значного порушення рівноваги щодо певних товарів на внутрішньому ринку, що мають велике значення для життєдіяльності в Україні;
- необхідності забезпечення захисту життя, здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, громадської моралі, національного багатства, захисту інтелектуальної власності, безпеки держави.
- експорту золота та срібла (крім банківських металів);
- необхідності захисту національних виробників, якщо внутрішні ціни на матеріали для вітчизняної обробної промисловості тримаються на рівнях, нижчих за світові ціни;
- необхідності забезпечення виконання міжнародних договорів України.

Ліцензування імпорту товарів запроваджується в Україні у разі:

- різкого погіршення стану платіжного балансу та зовнішніх платежів;
- різкого скорочення або мінімального розміру золотовалютних резервів;
- необхідності захисту життя, здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, громадської моралі, національного багатства, захисту інтелектуальної власності, безпеки держави;
- імпорту золота та срібла (крім банківських металів);
- необхідності захисту національних виробників, якщо такий імпорт заподіяти значної шкоди або загрожує її заподіяти національному виробнику подібного або безпосередньо конкуруючого товару;

- необхідності забезпечення виконання міжнародних договорів України;
- необхідності застосування заходів у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів та економічних угруповань.

Рішення про ліцензування експорту та імпорту товарів (у тому числі про квоти та інші обмеження) ухвалює уряд. Відповідне подання надходить від Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

У разі застосування захисних заходів щодо вітчизняного товаровиробника, рішення про режим ліцензування ухвалюється Міжвідомчою комісією з міжнародної торгівлі.

Щодо кожного товару встановлюється лише один вид ліцензії. За порушення порядку здійснення зовнішньоекономічної діяльності до порушників застосовується індивідуальний режим ліцензування.

Заявки на видачу ліцензії подаються за встановленою формою. Розгляд заявок може здійснюватися у порядку їх надходження або одночасно після закінчення оголошеного строку їх приймання.

При поданні заявки можуть вимагатися документи та інформація, які вважаються необхідними для підтвердження даних, що містяться у заявці та зовнішньоекономічному контракті.

Заявка не може бути відхилена у разі припущення незначних помилок у документах. Основними даними вважаються ті, що передбачені умовами зовнішньоекономічного контракту.

Строк розгляду заявки на автоматичну ліцензію — не більше 10 робочих днів, а на неавтоматичну — 30 днів від дати одержання заявки.

Рішення про відмову у видачі неавтоматичної ліцензії може оскаржувати ся. За видачу ліцензії стягується збір. Митне оформлення товарів, експорт (імпорт) яких підлягає ліцензуванню, здійснюється лише за наявності відповідної ліцензії.

Ліцензування товарообмінних (бартерних) операцій здійснюється у тому разі, якщо предметом цих операцій є товари, експорт (імпорт) яких підлягає ліцензуванню.

Ліцензування експорту (імпорту) дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва здійснюється з урахуванням вимог законодавства з питань виробництва, експорту (імпорту) дисків для лазерних систем зчитування відповідно до процедури видачі ліцензій.

Ліцензування не поширюється на експорт та реалізацію компенсаційної і прибуткової продукції, одержаної інвестором у власність на умовах угоди про розподіл продукції, укладеної відповідно до вимог Закону України “Про угоди про розподіл продукції” від 14.09.1999 р. № 1039-XIV.

Перелік товарів, експорт (імпорт) яких підлягає ліцензуванню, інформація про строк дії ліцензії та внесення будь-яких змін до них, порядок подання та розгляду заявок оприлюднюються в офіційних друкованих виданнях України з повідомленням відповідного комітету Світової організації торгівлі впродовж 60 днів з дня оприлюднення.

Офіційне оприлюднення здійснюється за 21 день до дати запровадження режиму ліцензування.

На запит зацікавленої держави — члена СОТ надається відповідна інформація.

Ліцензування не поширюється на операції Національного банку. Здійснення операцій суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності без відповідних ліцензій тягне накладання штрафів.

У статті сімнадцятій — “Заборона окремих видів експорту та імпорту” — з'явилося положення про заборону експорту:

- природних ресурсів, що вичерпуються, якщо обмеження застосовується також і до внутрішнього споживання або виробництва;
- на виконання рішень Ради Безпеки ООН;
- відповідно до міжнародних договорів України.

Перелік товарів, заборонених для експорту (імпорту), визначається виключно законами України.

Знавав великих змін і текст статті вісімнадцятої. Стосується вона стандартів (регламентів) у сфері техніки, фармакології, сані-

тарії, фітосанітарії, ветеринарії, екології. Раніше стаття була більшою за розміром і містила низку конкретних положень. Навіть коротке ознайомлення з ними говорило про те, що їх сформульовано замало. Нині ця стаття є відсилковою. Зазначено, що вимоги до імпортованих в Україну товарів застосовуються у порядку, встановленому законодавством України.

У статті дев'ятнадцятій “Спеціальні імпортні процедури”, — передбачено, що у разі досягнення платіжним балансом України критичного стану, як виняток, застосовується процедура тимчасової надбавки до чинних ставок ввізного мита на деякі товари. Процедура має спиратися на норми відповідних статей Генеральної угоди з тарифів і торгівлі у редакції 1994 р.

Великі зміни є і в статті двадцятій. Її попередня назва — “Антимонopolні заходи у галузі зовнішньоекономічної діяльності”. Нинішня — “Заходи щодо захисту економічної конкуренції в галузі зовнішньоекономічної діяльності”. До статті практично не внесено нічого нового, зате скасовано майже половину тексту. Положення перенесено у законодавство України про захист економічної конкуренції.

У статті двадцять другій першопочаткового тексту ревізія і аудит фактично вважалися синонімами — слово “аудит” писалося у дужках після слова “ревізія”. Нині поняття вживаються окремо.

Стаття двадцять третя “Інформаційне забезпечення зовнішньоекономічної діяльності” нині передбачає складання Держкомстатом щоквартальної статистичної інформації про стан і структуру зовнішньоторговельного балансу України.

Значні зміни внесено до статті двадцять дев'ятої. Зміни торкнулися не лише тексту, а й назви статті. Нинішня назва — “Заходи України у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угруповань”.

Практично всі зазначені у статті заходи існували й раніше. Передбачено:

- у разі, якщо Україна та держава, яка застосувала щодо України дії, що мають

ознаки дискримінаційних та/або недружніх, є членами тієї самої міжнародної міжурядової організації, розгляд та врегулювання спірної ситуації здійснюються відповідно до правил і процедур такої організації;

- у разі, якщо Україна та митний союз або економічне угруповання, які застосували щодо України дії, що містять ознаки дискримінаційних та/або недружніх, є членами тієї самої міжнародної міжурядової організації, розгляд та врегулювання спірної ситуації здійснюється відповідно до правил і процедур такої організації.

Розслідування фактів дискримінаційних та/або недружніх дій виконує Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Відповідний “Порядок” затверджує уряд. Матеріали розслідування розглядаються Міжвідомчою комісією з міжнародної торгівлі. Вона ухвалює рішення про наявність або відсутність таких дій. За рекомендацією Комісії Міністерство економічного розвитку і торгівлі України спільно з Міністерством закордонних справ України звертаються до відповідних органів зарубіжних держав, митних союзів чи угруповань з пропозиціями про врегулювання. У разі позитивної відповіді формується робоча група і проводяться переговори. Можуть укладатися міжнародні договори міжурядового або міжвідомчого характеру. Заходи у відповідь припиняються, якщо припиняються дії, що викликали ці заходи, підписуються відповідні угоди та/або відшкодовується заподіяна шкода.

Стаття тридцять п'ята нині покликана боротися не лише з недобросовісною конкуренцією, а й зростаючим імпортом. Змінилося розуміння недобросовісної конкуренції. Нині прямо зазначаються лише демпінговий і субсидований імпорт. Контрафакція та рекламні порівняння нині прямим текстом не згадуються.

Великі зміни має стаття тридцять сьома — про спеціальні санкції. Ними є штрафи, індивідуальний режим ліцензування, тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності, подовження дії тимчасового зупинення. Стат-

тя містить як матеріальні, так і процесуальні положення у зв'язку із спеціальними санкціями.

Отже, впродовж двадцяти двох років свого існування Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” став досконалішим. З нього вилучено чимало положень та внесено низку нових. Закон жодного разу не викладався у новій редакції.

Насамкінець сформулюємо деякі, на наш погляд, важливі міркування.

1. Закон України РСР “Про зовнішньоекономічну діяльність” з'явився за часів СРСР, коли ще не була створена Світова організація торгівлі і підприємці України робили перші кроки у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Слід проаналізувати нові явища у міжнародній торгівлі та досвід, накопичений Україною від участі у діяльності СОТ, і відобразити їх у цьому Законі.

2. У Законі слід прописати положення про те, що державні посадовці (у тому числі і найвищі) не мають права публічно закликати до підтримки національного виробника. Такий заклик лунав би патріотично, але він суперечив би засадам Світової організації торгівлі, членом якої з 16 травня 2008 р. є і Україна. Зрозуміло, що журналісти та інші приватні особи можуть безперешкодно закликати купувати вітчизняну продукцію та ігнорувати іноземну. На те й існує свобода слова. Слід пам'ятати, що СОТ створювалася не для захисту національних виробників, а для захисту порівняльних переваг у міжнародній торгівлі, сформульованих ще Давідом Рікардо.

3. Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” потребує вдосконалення. Найкраще (і водночас найскладніше) цей документ можна було б подати у вигляді “Кодексу зовнішньоекономічної діяльності України”, у якому відобразити важливі положення, розпорошені нині у міжнародних договорах України, в інших законах України, Указах і розпорядженнях Президента України, постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів України, рішеннях Конституційного Суду України, постановах Правління

Національного банку України, нормативних документах міністерств і відомств України, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України.

Простіший варіант — відредагувати чинний текст Закону. З цією метою у статті першій вмістити визначення понять, яких там бракує. У статтях Закону запровадити нумерацію частин (пунктів) та надалі таку нумерацію не змінювати, а доповнення і зміни позначати способом, який би не зашкодив стабільності встановленої нумерації. Це на практиці полегшить використання цього Закону.

4. У Законі України “Про зовнішньоекономічну діяльність” не завадило б виділити окрему статтю органам недержавного регулювання цієї діяльності. Поки що такої стат-

ті вони, на відміну від органів державного регулювання і місцевого управління, не мають.



## Література

1. Регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Навч. посіб. / За ред. І. І. Дахна. — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 472 с.
2. Алієва-Барановська В. М., Дахно І. І. Глобальний бізнес: Навч. посіб.-довідник. — К.: Центр учбової літератури, 2012. — 255 с.
3. Голос України. — 2012. — 21 квіт. — с. 12.
4. Назарчук Д. “Полонинське літо” буде без китайського ширвжитку // Голос України. — 28 квіт.
5. Правове регулювання зовнішньоекономічної діяльності: Навч. посіб. / Г. О. Анцилевич, В. О. Голубєва, Т. В. Залуніцина та ін.; За заг. ред. О. Х. Юлдашева. — К.: МАУП, 2005. — 272 с.

*Висвітлено основні аспекти еволюції державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України впродовж перших двадцяти років її незалежності. Сформульовано міркування щодо поліпшення Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”.*

*Освещены основные аспекты эволюции государственного регулирования внешнеэкономической деятельности Украины в течении первых двадцати лет ее независимости. Сформулированы соображения по улучшению Закона Украины “О внешнеэкономической деятельности”.*

*The main aspects of evolution of state management of external economic activities in Ukraine during first twenty years of its independence have been analyzed. Considerations are formed to improve the law “On Foreign Economic Activity”.*

Надійшла 24 травня 2012 р.