

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІЛЬКІСНИХ ОБМЕЖЕНЬ У ЗОВНІШНІЙ ТОРГІВЛІ: ДОСВІД ЧОТИРИРІЧНОГО ЧЛЕНСТВА УКРАЇНИ В СОТ

ЧАЙКОВСЬКА Валентина Володимирівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та господарського права ОНУ імені І.І. Мечникова

УДК 346.543.1: 346.58

В статье исследуются проблемы применения в Украине количественных ограничений в соответствии с правилами Всемирной торговой организации. Сделан вывод о необходимости распространения мер, связанных с косвенной поддержкой субъектов хозяйствования, вместо количественных ограничений.

Ключові слова: кількісні обмеження у зовнішній торгівлі, Світова організація торгівлі, непряма підтримка суб'єктів господарювання.

Кількісні обмеження (англ. – quantitative restrictions) у зовнішньоекономічній діяльності традиційно визначаються як встановлені державою обмеження у вигляді граничних обсягів експорту або імпорту товарів у вартісному або натуральному вираженні. По своїй суті кількісні обмеження є проявом прямих методів державного впливу на економіку, адже передбачають пряме державне вторгнення у кількість та склад продукції (товарів), що переміщуються суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) через державний кордон у режимі експорту чи імпорту.

16 квітня 2008 року Президент України підписав Закон про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі. З цього дня пішов відлік 30 днів – офіційного терміну для повідомлення про ратифікацію угод щодо членства в СОТ. 16 травня 2008 року Україна стала 152-м членом Світової організації торгівлі. Ця подія обумовила значну зміну політики

держави щодо кількісних обмежень, які за своїм спрямуванням суперечать загальній ідеї вільної торгівлі, що лежить в основі СОТ.

Разом із тим, кількісні обмеження не зникли. Вони певним чином модифікувалися. При цьому потребує з'ясування питання про обсяг такої модифікації та перспективи відповідного правового регулювання в Україні.

Проблеми кількісних обмежень у сфері ЗЕД в Україні розглядалися науковцями юридичного та економічного профілю, серед яких можна відмітити: Т.М. Циганкову, І.В. Гудкова, О.П. Кіреєва, І.М. Осадчу та ін. Разом із тим, залишаються недостатньо розглянутими питання генези розвитку відповідних обмежень у період після набуття України у СОТ, тобто у так званому пострадянському [1, с. 6] періоді.

Метою цієї статті є з'ясування ролі та значення правового забезпечення кількісних обмежень у ЗЕД у сучасній економічній політиці України.

Задля відповіді на запитання про обсяги та результативність кількісних обмежень у господарсько-правовому регулюванні в Україні варто, насамперед, з'ясувати поняття та види кількісних обмежень у ЗЕД.

Цікавим є те, що це поняття значною мірою є зібраним та набуло теперішнього вигляду у зв'язку із вступом України у СОТ та європейськими устремліннями нашої держави.

Вихідним для розуміння цієї категорії слугують положення статті XI Генеральної угоди з тарифів та торгівлі 1947 р. (далі – ГАТТ 1947) «Загальне скасування кількісних обмежень»: «Ніякі заборони чи обмеження, крім мит, податків, чи інших зборів, чи то у формі квот, імпорتنих або експортних ліцензій чи інших заходів, не повинні встановлюватися або застосовуватися будь-якою стороною щодо імпорту будь-якого товару, який походить з території будь-якої іншої сторони, або щодо експорту чи продажу на експорт будь-якого товару, призначеного для ввезення на територію будь-якої іншої сторони» [2].

Підписана Російською Федерацією, Республіками Білорусь та Казахстан Угода про єдині заходи нетарифного регулювання щодо третіх країн від 25 січня 2008 року передбачає більш вузьке поняття, розглядаючи кількісні обмеження експорту і (або) імпорту як «заходи з кількісного обмеження зовнішньої торгівлі товарами, які можуть бути введені шляхом встановлення квот». У такому випадку може бути виявлена певна штучність рамок поняття кількісних обмежень прив'язуванням їх лише до квот. Навряд чи ці рамки є ефективними, адже правила СОТ, зокрема ГАТТ1947 [2] виходять із широкого підходу до понять кількісних обмежень, виходячи з їх характеру на обмеження певного обсягу товарів, а не формальної назви.

Звісно, якщо ліцензування у ЗЕД має на меті обмежити ввезення чи вивезення певної продукції, воно за характером має бути віднесене до кількісних обмежень. Так само як і інші обмеження та заборони, що запроваджуються державою, хоча й не мають буквальної мети обмеження певного обсягу експорту чи імпорту, але по суті виконують таку функцію, адже відповідні заходи призводять до нульової кількості товарів чи продукції, що можуть бути експортовані чи імпортовані.

Невипадково у пункті 4 Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року (далі – ГАТТ 1994) [3] вказується, що «при застосуванні кількісних обмежень член СОТ повинен використовувати вибіркове лі-

цензування лише тоді, коли цього неможливо уникнути, і поступово його відмінити».

Статті 28 і 29 Договору про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 р. [4] встановлюють загальне правило про заборону кількісних обмежень на, відповідно, імпорт і експорт товарів в торгівлі між державами-членами ЄС, а також будь-які інші заходи аналогічного характеру. Поняття «міри аналогічного характеру» практика тлумачить широко.

Зокрема, визначення заходів в європейському праві, що закладають засади для застосування кількісних обмежень, міститься у відомій справі *Dassonville* від 11.07.1974 р. «будь-яке положення щодо торгівлі держав-членів, що може прямо чи опосередковано, дійсно чи потенційно, негативно вплинути на торгівлю всередині Співтовариства» [5, с.20].

Таким чином, під заборону потрапляє дуже широкий круг адміністративних заходів, здатних утруднити трансграничну торгівлю товарами усередині ЄС. Так, наприклад, під заборону статті 28 Договору може потрапити законодавча вимога про ціноутворення, що позбавляє сировину, яка імпортується, конкурентних переваг. Зокрема, у справі *Cullet v. Leclerc* Суд ЄС визнав, що під заходами, які мають характер, аналогічний забороні на імпорт, слід визнати національні правила про ціноутворення на бензин, що припускають розрахунок мінімальних цін на підставі цін на вітчизняну продукцію, оскільки такі правила позбавляють продукцію, що імпортується, конкурентних переваг. Заходами, що мають аналогічний характер, визнавалися Судом ЄС також вимоги внутрішнього законодавства поставляти певну продукцію національному покупцю. Оскільки наділення певних осіб винятковими правами додає їм статус монополій комерційного характеру в значенні статті 31 Договору, основні справи про відміну даних прав розглядалися Судом ЄС через статтю 31 Договору [6, с.11].

На користь широкого розуміння поняття кількісних обмежень свідчать й положення законодавства України.

Зокрема, відповідно до частин 3 та 5 статті 16 Закону «Про зовнішньоекономічну діяльність» виділяється автоматичне ліцензування, яке пов'язується із дозволом «на здійснення протягом визначеного періоду експорту (імпорту) товарів, щодо яких не встановлюються квоти (кількісні або інші обмеження)». У свою чергу неавтоматичне ліцензування пов'язується із дозволом на здійснення протягом визначеного періоду експорту (імпорту) товарів, щодо яких встановлюються певні квоти (кількісні або інші обмеження). Тобто неавтоматичне ліцензування прямо пов'язується із кількісними обмеженнями.

Побічно обсяг кількісних обмежень визначається у частині 6 статті 16 Закону «Про зовнішньоекономічну діяльність», де передбачається, що кількісні обмеження застосовуються виключно на недискримінаційній основі, тобто ніякі заборони чи обмеження не застосовуються Україною щодо імпорту будь-якого товару на територію України чи щодо експорту будь-якого товару, призначеного для території будь-якої держави, якщо тільки імпорт аналогічного товару з усіх третіх держав в Україну або експорт до всіх третіх держав є аналогічним чином забороненим чи обмеженим... (підкреслено – авт..)».

Режим ліцензування та квотування належить до кількісних обмежень й у спеціальній літературі [7, с.72].

Крім ліцензування та квотування до кількісних обмежень, можна віднести й інші заборони та обмеження у ЗЕД. Зокрема, ст. 17 Закону «Про ЗЕД» встановлює, що в Україні забороняється: а) експорт з території України предметів, які є національним, історичним або культурним надбанням українського народу; б) імпорт або транзит товарів, про які явно відомо, що вони заподіюють шкоду здоров'ю або загрожують життя населення або тваринного світу, або можуть привести до руйнування навколишнього середовища; в) імпорт продукції або послуг, які містять пропаганду війни, расизму, геноциду і т. п.; г) експорт і імпорт товарів з порушенням прав інтелектуальної власності.

На територію України дозволяється імпорт тільки тих товарів, які у своїх технічних, фармакологічних, санітарних, фітосанітарних, ветеринарних і екологічних характеристиках не порушують мінімальних умов відповідних товарів і вимог, які діють на території України. Наприклад, до України дозволяється ввозити вантажі рослинного походження тільки за наявності фітосанітарного сертифікату країни-експортера, проведення перевірки представниками карантинної служби і видачі імпортного карантинного дозволу.

Застосування багатьох з цих заходів є необхідністю з огляду на складні епідеміологічні умови існування світового співтовариства. Наприклад, Україна ввела тимчасову заборону на ввезення птаха, продуктів і сировини з неї з території Саудівської Аравії з 22.11.2007 р. Заборона введена у відповідність з офіційним повідомленням Міжнародного епізоотичного бюро про реєстрацію на території Саудівської Аравії високопатогеного пташиного грипу.

До кількісних обмежень у зовнішньоекономічному регулюванні відносяться у юридичній літературі також добровільні обмеження експорту та імпорту [8, с.135].

Вже сам обсяг кількісних обмежень доводить, що, не дивлячись на усілякі міжнародно-правові встановлення, ліцензування і квотування, а також подібні до них кількісні обмеження зовнішньоекономічних операцій здійснюється всіма країнами, митними союзами і економічними групами держав як один із заходів регулювання цього виду господарської діяльності [9, с.789]. На сьогодні у 37 країнах СОТ діє 1 371 тарифна квота. Характер їх відмінний. Із загальної кількості квот 560 у перехідний період повинні збільшитися, 806 мають залишитися незмінними, інші – підлягають скороченню [10, с. 308]. Метою такого регулювання є забезпечення захисту економічних інтересів учасників економічного обороту, створення для суб'єктів ЗЕД рівних можливостей, заохочення конкуренції, ліквідації монополізму, формування раціональної структури експорту і захист внутрішнього ринку.

Постає питання лише у тому, яку форму такі кількісні обмеження мають набути, аби не суперечити міжнародно-правовим актам. Для відповіді на це запитання спробуємо спочатку проаналізувати відповідні норми Закону України «Про ЗЕД» у сфері кількісних обмежень ЗЕД.

Негативно відношення до кількісних обмежень відображається в Генеральній угоді по тарифах і торгівлі, яке є наріжним каменем СОТ та існуючої системи міжнародного торговельного законодавства. Загальне правило (ГАТТ 1947 Стаття XI: 1) полягає в тому, що кількісні обмеження стосовно членів СОТ заборонені як для експорту, так і імпорту, але існує ряд винятків у статті XI:

(I) тимчасова заборона або обмеження експорту, щоб полегшити критичну нестачу продуктів харчування (XI: 2 (a)), а також обмеження, необхідні для застосування стандартів або положень для класифікації, градації або маркетингу товарів (XI: 2 (b)) або для забезпечення застосування державних заходів, що застосовуються до рибного господарства (XI: 2 (c)),

(II) тимчасові кількісні обмеження на імпорт для захисту зовнішньої фінансової позиції країни (Платіжний баланс), дозволені в рамках Статей XII та XVIII, хоча декларації як Токійського Раунду, так і Уругвайського Раунду настійно рекомендують використовувати цінові заходи для вирішення проблем з платіжним балансом,

(III) торгові обмеження необхідні для здійснення державних завдань, таких як захист суспільних звичаїв і захист життя або здоров'я людини, тварин і рослин (Стаття XX),

(IV) торговельні обмеження з причин національної безпеки (Стаття XXI),

(V) заходи захисту, якщо збільшення імпорту викликає або загрожує серйозною шкодою внутрішнім виробникам (Стаття XIX), хоча факт серйозної шкоди повинен бути доведений, а кількісні обмеження повинні бути поетапно скасовані протягом восьми років.

Має бути також сприйнята, як позитивна, практика у сфері європейського права,

що надає можливості для застосування оціночних норм для вирішення питання про застосування кількісних обмежень у сфері ЗЕД.

Зокрема, російський дослідник І.В. Гудков відзначає: «Практика Суду ЄС виходить з того, що обмеження на експорт та/або імпорт можуть бути визнані правомірними на підставі статті 30 (Договору про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 р. – авт.) лише в тому випадку, якщо вони відповідають критерію пропорційності, що полягає в тому, що держава-член, що посилається на дану статтю, повинна довести:

1. наявність причинно-наслідкового зв'язку між необхідністю існування відповідного обмеження і досягненням мети, вказаної в статті 30 і,

2. відсутність можливості досягти вказаної мети іншими, менш обмежувальними для торгівлі між державами-членами ЄС, засобами» [11, с.16].

Наведене доводить, що принцип пропорційності, як своєрідний елемент погодження інтересів економічної доцільності та міжнародно-правових вимог має знайти відображення у господарському законодавстві, що регулює ЗЕД загалом та методи нетарифних обмежень, зокрема.

Практику застосування кількісних та наблизених до них обмежень у сфері ЗЕД у постсотівській період на теренах України поки що складно визначити такою, що набула системного, пропорційного та відповідного вимогам СОТ характеру.

Зокрема, кожного року Урядом України приймається широкий перелік товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню та квотуванню.

І якщо у 2009 році під відповідний критерій попадало понад 130 найменувань товарів згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та обсягів квот у 2009 році» від 27 грудня 2008 р. N 1123, то у 2012 році цей перелік збільшився ще на понад 15 позицій згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків товарів, експорт та ім-

порт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2012 рік» від 26 грудня 2011 р. № 1360. Хоча збільшення досить невелике, але воно загалом показує тенденцію до відсутності бажання держави скорочувати кількісні обмеження.

Більше того, можна констатувати, що держава у зв'язку зі скороченням інших обмежень у ЗЕД в умовах перебування у СОТ, зокрема при врахуванні зменшення розміру митних платежів при імпорті товарів, намагається вжити своєрідні компенсаційні заходи для захисту національної економіки, застосовуючи кількісні та інші нетарифні обмеження.

Поки що це відбувається без відповідних санкцій СОТ. Разом із тим, такі наслідки виключати не можна. Зокрема, у разі порушення зобов'язань України щодо скорочення кількісних та інших обмежень зовнішньої торгівлі можуть бути використані інструменти примусу, за результатами розгляду торгового спору з винесенням його в СОТ. Разом із тим має бути враховано й складність застосування відповідних санкцій, що напевно провокує певні порушення. Зокрема, у разі негативного рішення щодо торгової суперечки в СОТ передбачена складна процедура погодження рішення та його апеляції. У будь-якому випадку, кінцеве рішення приймає Орган з врегулювання суперечок, до складу якого входять усі країни-члени. Це рішення стосується тільки даної суперечки і є висновком стосовно того, чи порушив уряд певну угоду СОТ. У випадку, коли член СОТ, який порушив зобов'язання, не бажає виправляти ситуацію згідно з цим рішенням, до нього з санкції СОТ можуть бути застосовані постраждалою стороною відповідні заходи.

Проте, не дивлячись на складність застосування санкцій у СОТ, було б юридично згубним говорити про можливість порушення правил СОТ. Має бути враховано, що кількісні обмеження, крім випадків, коли вони передбачають реакцію держави на запровадження обмежень на ввезення товарів з боку інших країн у формі розподілу квот між власними виробниками, обмеження імпорту та експорту у будь-якій

формі не лише несе загрозу розвитку підприємництва, але й, насамперед, створює умови для корупції. Ці умови дуже важко усунути при застосуванні таких методів регулювання ЗЕД, як ліцензування та квотування, адже при розподілі квот чи вирішенні питання про надання ліцензії завжди є присутнім людський чинник.

Саме тому варто дослухатися до досвіду таких країн, як Велика Британія, де заходи прямого обмеження поступово були замінені упродовж останніх десятиліть на заходи тарифного та іншого непрямого характеру. Зокрема, доречно активніше застосовувати дозволені у межах правил СОТ заходи непрямої підтримки сільськогосподарства (так звані заходи «зеленої скриньки»), використовувати державне замовлення для підтримки національних товаровиробників, опікуватися зменшенням вартості кредитів, рішуче застосовувати заходи щодо обмеження демпінгового та субсидованого імпорту з третіх країн. У сукупності відповідні заходи дозволять зменшити «ручне» управління економікою, яке неодмінно виникає при застосуванні кількісних обмежень у сфері ЗЕД.

Література

1. Чалий О. Перспективи угоди про асоціацію з ЄС: плани і реальність: виступ на IV FORUM «EUROPE-UKRAINE» 27 квітня 2010 р // Економіст. – 2010. – №4. – С. 3-8.
2. Генеральна угода з тарифів і торгівлі 1947 р. (ГАТТ 1947): Офіційний вісник України від 12.11.2010 – 2010 р. – № 84. – стор. 562. – стаття 2989.
3. Генеральна угода з тарифів і торгівлі 1994 року (ГАТТ 1994) // Офіційний вісник України від 12.11.2010. – 2010 р. – № 84. – стор. 303. – стаття 2989.
4. Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_017&p=1258050197114688.
5. Справа 8/74. Procureur du Roi v.Dassonville [1974] ECR.837 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!ce

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються проблеми застосування в Україні кількісних обмежень відповідно до правил світової організації торгівлі. Зроблено висновок про необхідність поширення заходів, пов'язаних із непрямою підтримкою суб'єктів господарювання, замість кількісних обмежень.

SUMMARY

This article investigates the problem of quantitative restrictions in Ukraine in accordance with the rules of the World Trade Organization. It is concluded about the need extending the measures relating to the indirect support of business entities, instead of quantitative restrictions.

lexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61974J0008.

6. Case 231/83 Cullet v. Leclerc [1985] ECR 315 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61983J0231:EN:HTML>.

7. Филатов С. Внешнеэкономическая деятельность: организация и документальное оформление / С. Филатов, Л. Солошенко. – Х.: Фактор, 2002. – 184 с.

8. Погудаева М.Ю., Жукова И.М. Современная политика протекционизма // Экономический журнал. – 2010. – Т.19. – № 3. – С.134-140.

9. Хозяйственное право: учебник / В.К. Макутов, Г.Л. Знаменский, К.С. Хухулин и др.; под ред. В.К. Макутова. – К.: Юринком Интер, 2002. – 912 с.

10. Торговая политика и значение вступления в ВТО для развития России и стран СНГ. Руководство / Под ред. Дэвида Г. Тарра — М.: Издво «Весь Мир», 2006. — 588 с.

11. Гудков И.В. Правовые аспекты создания единого газового рынка ЕС: автореф. дисс. на стиск. учен. степени канд. юрид. наук.: спец. 12.00.10. «Международное право; Европейское право» / И.В. Гудков. – М., 2005. – 24с.