

УДК 330.342

О. А. ОНИЩЕНКО

## **МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ТОРГІВЛІ**

*Досліджено методи регулювання зовнішньої торгівлі, передумови ефективного державного регулювання зовнішньої торгівлі, роль СОТ у регулюванні зовнішньої торгівлі, правові основи державного регулювання зовнішніх торговельних зв'язків України, економічні наслідки використання інструментів зовнішньоторговельної політики*

*The author analyzes the methods of adjusting of foreign trade, pre-condition of the effective state adjusting of foreign trade, role of WTO in adjusting of foreign trade, legal frameworks of the state adjusting of external connections of auctions of Ukraine, economic consequences of the use of instruments of foreign trade policy are explored in the article*

Формування механізму державного регулювання зовнішньої торгівлі, його теоретична розробка і практичне втілення в життя є об'єктивною необхідністю входження України у світове співтовариство як самостійного суб'єкта міжнародних економічних відносин. При цьому мова йде про створення фактично нового механізму, який відповідав би критеріям, якими користується увесь світ.

Метою статті є дослідити механізм державного регулювання зовнішньої торгівлі.

Існуючий механізм регулювання базувався на приматі політико-ідеологічних пріоритетів, враховуючи насамперед інтереси класової солідарності, без глибокого врахування національних інтересів. "Самодостатність" ресурсів колишнього СРСР породжувала ілюзію, що економічне співробітництво, в тому числі зовнішня торгівля, було необхідним лише для компенсації недостачі окремих товарів. Тому більшість зовнішньоекономічних угод мали тимчасовий характер, а саморегулювання зовнішньої торгівлі не мало системного, комплексного характеру. У колишніх соціалістичних країнах практично були відсутніми традиційні інструменти торгової політики: не було потреби в розвитку тарифного регулювання, використанні квот і ліцензування – все це замінювалось більш дієвим інструментом регулювання – прямим державним контролем за експортом та імпортом.

Під час розробки нового механізму регулювання зовнішньої торгівлі України необхідно відмовитись від старої методологічної бази і виходити в першу чергу з таких теоретичних принципів:

- включення України в систему міжнародних економічних відносин на постійній основі;
- поетапний перехід від переважно адміністративного регулювання до економічного, розумне їх поєднання;
- забезпечення економічної безпеки країни;
- використання як основних критеріїв ефективності міжнародного співробітництва

доцільність, прагматизм і вигідність його з точки зору інтересів України.

Під механізмом державного регулювання зовнішньої торгівлі, на наш погляд, слід розуміти сукупність різноманітних форм, правових, економічних, адміністративних методів та інструментів, які взаємодіють і доповнюють один одного і виконують функції стримування та стимулювання зовнішньої торгівлі. Використання механізму регулювання полягає у створенні оптимальних умов для поєднання національних і міжнародних інтересів, які не завжди збігаються.

Правові методи регулювання зовнішньої торгівлі знаходять своє відображення в системі законодавчої бази, котра регулює відносини між суб'єктами, встановлюючи інституціональний устрій, частини якого володіють певними правами, завданнями та сферою діяльності.

Економічні методи проявляються через систему непрямого впливу на прийняття рішень суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Адміністративні методи доповнюють вищезгадані методи з метою оперативного короткострокового регулювання зовнішньоекономічної діяльності, розв'язання суперечностей між її суб'єктами.

Практика багатьох країн і накопичений світовий досвід засвідчують основні напрямки, за якими відбувається створення механізму регулювання зовнішньої торгівлі, дозволяють визначити основні складові частини механізму регулювання, який використовується в більшості країн світу.

Найважливішою особливістю розвитку національних механізмів регулювання зовнішньої торгівлі практично всіх країн світу є їх висока правова забезпеченість. Це означає, що державне регулювання спирається на закони, які визначають межі дії виконавчої влади, а також права і обов'язки господарюючих суб'єктів. Ця особливість сучасної правової держави створює необхідну передбачуваність, гласність і стабільність національного правового, економічного й адміністративного клімату в сфері міжнародних економічних відносин, стимулює їх розвиток.

Перші кроки на шляху створення правової основи державного регулювання зовнішньої торгівлі в Україні вже зроблено. Мова йде про закони, які лежать в основі регулювання зовнішньоекономічної діяльності, в тому числі зовнішньої торгівлі. Так, основним нормативним актом, що регулює зовнішньоекономічну діяльність є Закон України "Про зовнішньоекономічну діяльність" від 16 квітня 1991 р. № 959. У ньому нормативно визначено принципи, види і суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності, питання їх правового регулювання, що дає можливість державі з урахуванням суспільних інтересів, упорядкувавши відносини зовнішньоекономічного характеру, створити відповідний правовий режим (правопорядок), дотримання якого сприяє розвитку економічного співробітництва України з іншими країнами, підвищенню його ефективності.

Центральне місце у правовому забезпеченні державного регулювання зовнішньої торгівлі займає митно-тарифне законодавство.

Митно-тарифне законодавство більшості країн світу включає два самостійних блоки:

– закон, що регулює обкладання митом товарів та інших предметів, які перевозяться через митний кордон країни. Ним визначається порядок, методологія

митного обкладання і пов'язані з цим дії суб'єктів зовнішньоекономічних відносин. Таким законом є закон про Митний тариф.

– закон, що регулює діяльність служб митного контролю, їх права і обов'язки, порядок митного контролю, організацію митної служби та інші близькі за характером питання, такі як розподіл функцій законодавчої і виконавчої влади в митній галузі. Таким законом є Митний кодекс.

Існування двох самостійних і дуже пов'язаних між собою законодавчих актів пояснюється низкою обставин. Мова йде передусім про різні сфери дії законів. Об'єктом регулюючої дії закону про Митний тариф є митний тариф, методи встановлення і стягування мита, надання митних пільг. Митний кодекс регулює питання, пов'язані головним чином з дією національної служби митного контролю. Треба відзначити, що питання, які регулюються Митним кодексом, відносяться до сфери дії національних законів держави. Ці питання, як правило, не є предметом міжнародних переговорів. Щоправда, не виключається можливість уніфікації національних правил роботи митних служб різних країн і їх базування на багатосторонніх міждержавних та інших угодах, що спрощують митні процедури.

Велике значення для ефективного державного регулювання зовнішньої торгівлі має його інституціональний і функціональний устрій, який у найбільш загальній формі закладено в ст. 9-10 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”. Так, найвищим органом, що здійснює регулювання зовнішньоекономічних відносин, є Верховна Рада України. Регулювання ЗЕД здійснює також виконавча влада – Президент та Кабінет Міністрів України – на основі прийняття указів та постанов.

Аналіз основних правових основ державного регулювання зовнішніх торговельних зв'язків України свідчить про те, що основна законодавча база поступово створюється. (Перелік основних законодавчих і державних документів, що регулюють зовнішньоекономічну діяльність в Україні, наведено у списку літератури). Разом з тим слід зазначити також, що модель регулювання зовнішньої торгівлі в Україні на сьогодні є ще, на наш погляд, незавершеною, надто фрагментарною. До того ж низкою декретів, постанов вона постійно змінювалась протягом короткого терміну, іноді навіть у протилежних напрямках, які сумарно не поєднувались в єдину виважену стратегію. Для неї характерними є хвилеподібні та невиважені процеси лібералізації із наступними також хвилеподібними делібералізаційними тенденціями, що не сприяло стабілізації зовнішньоекономічного законодавства в послідовному розвитку зовнішньої торгівлі. Так, наприклад, у 1992 р. зовнішня торгівля практично не регулювалась, але з 1993 р. і до 1994 р. Уряд України почав застосовувати жорсткі протекціоністські заходи як до імпорту, так і до експорту вітчизняних товарів. У січні 1993 р. було запроваджене експортне мито, яке мало компенсувати половину різниці між внутрішніми і світовими цінами відповідних експортних товарів. Але вже в 1994 р. воно було ліквідоване при збереженні системи квотування експорту. Поряд з цим існував спеціальний режим для експорту “стратегічно важливої” продукції, введений у грудні 1992 р. Починаючи з 1995 р., до 1996 р. відбувалась радикальна лібералізація експорту. Уже в січні 1995 р. список товарів, експорт яких квотується і ліцензується, було зведено до декількох позицій (зернові, коштовні метали, відходи і брухт чорних

металів). У 1996 р. цей список включав тільки руди коштовних і напівкоштовних металів, коштовне і напівкоштовне каміння. Таким чином відбувалася практично обвальна лібералізація експорту. Запроваджений при цьому механізм індикативних цін, на який покладалось завдання регулювання експортних цін за умов свободи експортної діяльності, практично не мав обмежувальної сили. А Указ Президента “Про заходи щодо вдосконалення кон’юнктурно-цінової політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності” (лютий 1996 р.) дав можливість практично відійти від зобов’язуючих індикативних цін, перетворивши цей інструмент на суто інформаційний важіль.

Аналіз правових основ державного регулювання зовнішніх торговельних зв’язків України показав, що вона поступово почала звертатись, створюючи відповідну законодавчу базу, до використання того інструментарію регулювання, який притаманний багатьом зарубіжним країнам. Проте фрагментарність, непослідовність, відсутність комплексного законодавчого забезпечення регулювання зовнішньої торгівлі значно знижує її ефективність.

Змінити ситуацію на краще можливо, на наш погляд, лише шляхом переходу від фрагментарного, непослідовного регулювання зовнішньої торгівлі до створення такого механізму регулювання, в основі якого лежить система законодавчої бази, яка відбивала б, з одного боку, особливості складного процесу перехідного періоду разом з усіма його колізіями і суперечностями, а з іншого – відповідала б тим критеріям, якими користується світова спільнота.

У цьому знаходить прояв ще одна особливість створення і розвитку механізму регулювання зовнішньої торгівлі – своєрідна уніфікація правових, адміністративних, організаційно-технічних систем державного регулювання зовнішньої торгівлі різних країн, міжнародна спільність практики і однаковість у розумінні трактовок термінів, які відносяться до техніки регулювання цієї сфери діяльності держави. Інтенсивний розвиток міжнародних економічних зв’язків в останні десятиліття став можливим передусім тому, що національні системи регулювання більшості країн світу формувались навколо близьких, багато в чому спільних правових, адміністративних і організаційно-технічних принципів, норм і правил. На цій основі сформувалась сучасна міжнародна торгівля. По суті в міжнародній торгівлі в останні два десятиліття йшов інтенсивний процес створення багато в чому єдиного правового, адміністративного і організаційно-технічного простору, в рамках якого розвивається зовнішня торгівля окремих держав. У міжнародному плані ця правова, адміністративна і технічна сумісність досягнута створенням цілої системи багатосторонніх міждержавних угод і домовленостей, які і складають спільну уніфіковану правову основу зовнішньоторговельної діяльності. Національні системи державного регулювання зовнішньої торгівлі формуються на основі цих міжнародних домовленостей.

Провідна роль тут належить Генеральній угоді по тарифам і торгівлі (ГАТТ). ГАТТ виконує дві основні функції. По-перше, – це багатостороння торговельна угода, яка створює правову основу для зовнішньої торгівлі біля 150 держав і яка заміняє декілька тисяч двосторонніх угод і домовленостей. Тому приєднання України до ГАТТ створить міцну правову базу для міжнародних торгових зв’язків

з більшістю країн світу. По-друге, ГАТТ – це кодекс принципів, правил і норм міжнародної торгівлі, на основі яких побудовано сучасні системи регулювання зовнішньої торгівлі країн, які займають 93 % світової торгівлі. Відповідність ГАТТ національних систем регулювання зовнішньої торгівлі означає одночасно те, що ці національні системи сумісні між собою, ув'язані одна з одною. У результаті перешкоди для розвитку міжнародної торгівлі зводяться до того реального мінімуму, який можна досягти сьогодні.

Характерною особливістю сучасних систем державного регулювання зовнішньої торгівлі також є їх висока технічна оснащеність, яка опирається на досягнення сучасної техніки зв'язку, передачі інформації, автоматичної системи обробки даних та інші найновіші особливості сучасної технології діловодства, які зводять до мінімуму витрати часу і матеріальних засобів.

І, нарешті, заключна особливість сучасних національних систем регулювання зовнішньої торгівлі – це їх комплексний характер, суть якого зводиться до використання багатосторонніх інструментів регулювання зовнішньоекономічних зв'язків, які взаємодіють між собою, по-різному впливають на експортно-імпорتنі операції і взаємодоповнюють один одного. В узагальненому вигляді ці інструменти включають:

- економічні засоби управління і регулювання зовнішньої торгівлі: мито, митні збори, зрівнювальне прикордонне оподаткування, акцизи і розвинуте внутрішнє оподаткування, субсидії внутрішнім товаровиробникам та інші засоби, теорія, техніка і практика яких добре розроблена в багатьох країнах світу;

- адміністративні методи регулювання: заборони і обмеження експорту та імпорту, ліцензування і контингентування ввозу і вивозу, добровільне обмеження експорту та деякі інші, які широко використовуються в практиці більшості країн світу;

- так звані технічні бар'єри в торгівлі: стандарти і технічні норми, методи визначення відповідності стандартам, правила і норми безпеки, системи сертифікації низки товарів, санітарно-ветеринарні норми і норми охорони здоров'я, засоби, пов'язані із захистом навколишнього середовища і багато інших;

- окреме і важливе місце в системі регулювання займають засоби, які мають сприяти національним експортерам і виробникам товарів для експорту;

- значну роль у комплексі з наведеними засобами відіграють валютно-фінансові інструменти: маневрування обліковою банківською ставкою, які впливають на підвищення або зменшення національного валютного курсу, використання кредитних механізмів і багато інших засобів.

Вивчення досвіду державного регулювання зовнішньої торгівлі розвинутих країн показує, що роль прямого адміністративного регулювання зростає в надзвичайних умовах, коли необхідно централізувати витрачання і надходження валютних ресурсів, забезпечити енергією, сировиною і дефіцитними матеріалами найбільш важливі галузі економіки. У періоди нормального економічного розвитку співвідношення між адміністративними та економічними інструментами державного регулювання змінюється на користь останніх. Характерною особливістю державного регулювання зовнішньої торгівлі в період підйому є розширення використання

грошово-кредитних, фінансових і митних засобів регулювання експорту і імпорту при скороченні сфери дії прямого адміністративного регулювання. Але і в цей період механізм державного регулювання в більшості країн зберігає комплексний характер, поєднуючи адміністративні і економічні інструменти регулювання.

Класифікацію основних інструментів торговельної політики наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Класифікація інструментів торговельної політики

<i>Методи</i>		<i>Інструменти торговельної політики</i>	<i>Регулює переважно</i>	
<i>Тарифні</i>		<i>Мито</i>		<i>Імпорт</i>
Н Е Т А Р И Ф Н І	Кількісні	Квотування Ліцензування "Добровільне обмеження"	Експорт Експорт	Імпорт Імпорт
	Приховані	Державні закупки Субсидії національним виробникам Технічні бар'єри, санітарно-ветеринарні норми Податки і збори		Імпорт Імпорт Імпорт
	Валютно-фінансові	Експортні субсидії Валютні обмеження Кредитування Механізм валютних курсів	Експорт Експорт Експорт Експорт	

Характер торговельної політики, тобто ступінь її жорсткості, як правило, визначається агрегатним показником, який враховує як середній рівень митного тарифу так і середній рівень кількісних обмежень (табл. 2).

Таблиця 2

Характер торговельної політики в цілому

<i>Режим тарифів</i>	<i>Режим кількісних обмежень</i>		
	<i>Відкритий</i>	<i>Помірний</i>	<i>Обмежувальний</i>
Відкритий	Вільна торгівля	Помірний	Протекціонізм
Помірний	Помірний	Помірний	Протекціонізм
Обмежувальний	Протекціонізм	Протекціонізм	Протекціонізм

Так, якщо торговельний режим країни, яка скасувала всі імпорتنі мита, але ввела кількісні квоти на основні товари імпорту, або, навпаки, відмінила квоти, але підвищила імпорتنий тариф до заборонного рівня, то такий торговельний режим не може вважатися режимом вільної торгівлі. Відносно відкритим можна вважати торговельний режим такої країни, де середній рівень митного обкладання імпорту складає менше 10 %, а кількісні обмеження покривають менше 25 % імпорту і мають низькоінтенсивний, в основному реєстраційний характер.

Загальною тенденцією розвитку торговельних режимів в останні два десятиліття є намагання країн відгородитися одна від одної все більш витонченими тарифами і особливо нетарифними бар'єрами, намагання захистити свій внутрішній ринок від іноземної конкуренції. Останнє особливо характерне для розвинутих країн, де тарифи зменшуються, а нетарифні обмеження зростають, що свідчить про

наростання протекціоністських тенденцій.

Слід зазначити, що сучасний протекціонізм концентрується у відносно вузьких областях. Так, у відносинах розвинутих країн одна з одною – це сфера сільського господарства, текстилю, одягу, сталі. У торгівлі розвинутих країн з країнами, що розвиваються, – це експорт промислових товарів країнами, що розвиваються. У торгівлі між країнами, що розвиваються, – це товари традиційного експорту. Україна, намагаючись використати свої порівняльні переваги, шукає шляхи активного входу у світову торгівлю, зазнаючи при цьому особливо активного протекціоністського тиску з боку розвинутих країн у зазначених вище перших двох галузях.

Використання тих чи інших інструментів державного регулювання зовнішньої торгівлі передбачає аналіз механізму їх реалізації та наслідків їх дії для світового співтовариства в цілому та економіки конкретної країни зокрема. Ця проблема має декілька аспектів. По-перше, всі інструменти зовнішньоторговельної політики мають свої власні механізми дії.

По-друге, реалізація того чи іншого варіанту зовнішньоторговельної політики супроводжується як певними здобутками, так і певними видатками. У кожному конкретному випадку той чи інший інструмент впливу на експортні та імпорتنі потоки приносить одним зовнішньоекономічним суб'єктам реальний вигравш, тоді як економічне положення інших погіршується.

По-третє, економічні наслідки використання інструментів зовнішньоторговельної політики можна розглядати в двох основних вимірах: безпосередні зміни, що відбуваються на ринку того товару, який є об'єктом державного регулювання; опосередковані зміни (вторинні ефекти) ринку інших товарів.

Тому, приймаючи рішення про використання тих чи інших інструментів торгової політики, уряд країни, як правило, оцінює їх сукупний вплив на характер торговельної політики і можливі дії у відповідь по принципу “дія-протидія” з боку торговельних партнерів.

Розвиток світової торгівлі на сучасному етапі відбувається за активної участі держави у формуванні торговельних потоків шляхом використання механізму державного регулювання, що дає можливість поєднувати не завжди співпадаючі національні і міжнародні інтереси. Процеси, які відбуваються в Україні на перехідному етапі її розвитку, вимагають розробки механізму державного регулювання зовнішньої торгівлі, який враховував би особливості цього етапу і світовий досвід. Такий висновок випливає з того, що національна промисловість України з її застарілими виробничими факторами ще не в змозі конкурувати з дешевшими і більш якісними товарами, які виробляються за кордоном за допомогою більш сучасних технологій, вищим рівнем організації виробництва тощо. Світовий ринок може запропонувати будь-яку кількість таких товарів. Без захисту національної економіки хоч би на період її відродження і перебудови наплив дешевих імпорتنих товарів веде до скорочення національного виробництва, а деякі його види повністю знищують. Це також веде до скорочення робочих місць, зростання безробіття, загрожує національній економічній безпеці, міжнародному престижу країни, її культурі і традиціям. Тому для країни з перехідною економікою дуже актуальним є використання обмеженого національного протекціонізму, захист за

допомогою системи спеціальних інструментів національного виробництва, національного ринку. Застосування того чи іншого інструменту регулювання міжнародної торгівлі має певні наслідки як для ринку даного товару, так і для економіки країни в цілому. Тому дуже важливим є визначити, які із інструментів чи їх комплекс, слід використовувати в тій чи іншій ситуації, який з них дає найбільший економічний ефект.

*Надійшла до редколегії 20.03.2009 р.*