

О. О. АЛИМОВА

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ УКРАЇНИ

Визначено, за допомогою яких нормативно-правових актів здійснюється державне управління зовнішньоторговельною діяльністю України, досліджено, яких змін зазнало українське законодавство у процесі адаптації до вимог СОТ, виділено основні проблеми, які притаманні законодавчій базі у сфері регулювання зовнішньої торгівлі, а також запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: зовнішньоторговельна діяльність, управління, законодавство, експорт, імпорт, митний тариф, адаптація.

The main normatively-legal acts, which are used for the state administration of the external trade activity of Ukraine, are determined; the changes in the Ukrainian legislation in the process of adaptation to the WTO requirements are investigated; the main problems of the legislative base in the field of the external trade administration are distinguished, and the ways of solving these problems are offered in the article.

Key words: external trade activity, administration, legislation, export, import, customs tariff, adaptation.

Найважливішою особливістю розвитку національних механізмів управління зовнішньоторговельною діяльністю практично всіх країн світу є їх висока правова забезпеченість, тобто, державні управлінські заходи спираються на нормативно-правові акти, які визначають межі дії виконавчої влади, а також права і обов'язки господарюючих суб'єктів у сфері зовнішньої торгівлі. З огляду на вступ України до СОТ та зміни, які внаслідок цього відбуваються в Українському законодавстві, нормативно-правова база державного управління зовнішньоторговельною діяльністю потребує подальшого аналізу, характеристики та узагальнення.

Питанням дослідження нормативно-правового забезпечення зовнішньоекономічної та зовнішньоторговельної діяльності займалися такі вчені: О. Вишняков, А. Омельченко, І. Михасюк, В. Авер'янов, А. Мазаракі, С. Юшина, В. Опришко, Л. Пісьмаченко, Л. Шевченко. Але чинна нормативно-правова база управління зовнішньоторговельною діяльністю України має ще досить суперечливий характер і тому потребує подальшого дослідження.

Метою статті є аналіз основних нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється державне управління зовнішньоторговельною діяльністю України,

визначення особливостей її адаптації до вимог СОТ, а також окреслення існуючих у ній недоліків і можливих шляхів їх вирішення.

Створення нормативно-правової бази державного управління зовнішньоторговельною діяльністю України було розпочато зразу ж після проголошення незалежності нашої держави – в 1991 р. Йдеться про закони, які лежать в основі управління ЗЕД загалом, і в тому числі зовнішньоторговельною діяльністю, тому що остання є невід’ємною та найбільш значимою складовою ЗЕД. Так, основним нормативним актом, що врегульовує ЗЕД, який було прийнято ще в СРСР, і який з унесеними до нього змінами і доповненнями є чинним і на сьогодні, є Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” від 16 квітня 1991 р. № 959. У цьому Законі нормативно визначені основні принципи, види і суб’єкти ЗЕД, а також питання правового регулювання цього виду економічної діяльності, що надало можливість державі з урахуванням суспільних інтересів, упорядкувати відносини зовнішньоекономічного характеру, створити відповідний правовий режим (правопорядок), дотримання якого сприяло розвитку економічного співробітництва України з іншими країнами, а також підвищенню його ефективності.

Законом України “Про зовнішньоекономічну діяльність” також регулюється порядок страхування, ліцензування і квотування ЗЕД; передбачається заборона на здійснення окремих видів експорту та імпорту товарів, сировини; установлюється порядок використання технічних, фармакологічних, санітарних, фітосанітарних, ветеринарних та екологічних стандартів і вимог; передбачаються спеціальні імпорتنі процедури, антимонопольні заходи; регламентується державне замовлення та порядок здійснення обліку зовнішньоекономічних операцій тощо [3]. Як бачимо, сфера впливу Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” на різні аспекти державного управління зовнішньоторговельною діяльністю є дуже широкою, і тому закладає підґрунтя для прийняття управлінських рішень у сфері зовнішньої торгівлі.

Одне з основних місць у правовому забезпеченні державного управління зовнішньоторговельною діяльністю належить митно-тарифному законодавству. Правовою основою впровадження тарифного регулювання в Україні став Закон України “Про Єдиний митний тариф”, який був прийнятий Верховною Радою України 5 лютого 1992 р. і вступив в дію з 1 березня 1992 р. Цим Законом встановлюються: принципи і норми тарифної політики; порядок формування та застосування Єдиного митного тарифу України; види митних зборів, порядок їх нарахування та сплати; правила визначення митної вартості та визначення країни походження товарів; тарифні пільги та преференції [2]. Необхідно зазначити, що з моменту прийняття цього Закону і до сьогодні до нього часто вносилися зміни. Остання редакція Закону України “Про Єдиний митний тариф” вийшла 22 березня 2012 р.

У подальшому беззаперечною основою для розвитку правової бази з регулювання ЗЕД стала Конституція України, в якій проголошено, що

“...зовнішньоекономічна діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права” [1]. Це загальне положення набуло подальшої конкретизації в інших законах і підзаконних нормативно-правових актах. Так, у Господарському кодексі України, прийнятому 16 січня 2003 р., зовнішньоекономічній діяльності приділяється цілий розділ.

5 квітня 2001 р. було прийнято Закон України “Про Митний тариф України”, яким було затверджено Митний тариф України як перелік ставок мита, яким обкладаються товари та інші предмети, які ввозяться на митну територію України або вивозяться за межі даної території [4]. У ньому враховані не тільки всі законодавчі акти України, які регламентують основні напрямки ЗЕД, а й міжнародні домовленості за участю України, діючі ставки ввізного мита, митні тарифи зарубіжних держав, в першу чергу Європейського Союзу і країн – учасниць СНД. На сьогодні чинною є редакція Закону України “Про Митний тариф України” від 1 січня 2012 р.

Після прийняття Закону України “Про Митний тариф України” Кабінет Міністрів України був позбавлений права встановлювати і змінювати ставки ввізних мит на всі без винятку товари. Робити це може тільки Верховна Рада України шляхом прийняття відповідних законодавчих змін. Крім цього, Законом була закріплена діюча дев’ятизначна класифікація товарної номенклатури, яка відповідає Гармонізованій системі опису та кодування товарів і комбінованій номенклатурі ЄС.

На сьогодні ставки імпортного мита Митного тарифу України встановлено на рівні, що відповідає Концепції трансформації Митного тарифу відповідно до положень СОТ. Відповідно до міжнародних норм, він містить сім тарифних коридорів з рівнем ставок 0, 2, 5, 10, 15, 20 і 30 % [Там же].

Щодо експортного мита, то вперше воно почало використовуватися в Україні з 1992 р., а у 1993 р. вийшов Декрет Кабінету Міністрів України “Про вивізне (експортне) мито у 1993 р.”. Декларативними причинами застосування експортного мита стали встановлення раціональної структури експорту і скорочення переліку товарів, експорт яких підлягає нетарифному регулюванню [14, с. 285]. Починаючи з 1996 р., вивізне мито почало стягуватися з таких товарних позицій, як металобрухт, жива худоба та шкіряна сировина, насіння деяких видів олійних культур. І на сьогоднішній день законодавчо закріплено стягнення експортного мита із вищезазначених товарних позицій.

Щодо нетарифних заходів, квот і режиму ліцензування, то вони регулюються відповідними законами і декретами Кабінету Міністрів України. Так, у ст. 9 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” відзначається, що здійснення заходів нетарифного регулювання ЗЕД, реєстрація учасників ЗЕД, окремих видів контрактів покладається на Міністерство економіки України [3]. Щодо переліку товарів, які підлягають квотуванню і ліцензуванню, то він періодично

переглядається. На сьогодні такий перелік затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2011 р. № 1360 “Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2012 р.”

Визначення правових та економічних основ систем стандартизації та сертифікації, встановлення організаційних форм їх функціонування на території України здійснюється Декретом Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію і сертифікацію” від 10 травня 1993 р. № 46-93. Згідно з цим Декретом, продукція, що імпортується та підлягає обов’язковій сертифікації на території України, повинна супроводжуватися сертифікатом, який підтверджує її відповідність обов’язковим вимогам нормативних документів, що діють в Україні [5]. Порядок ввезення на територію України продукції, що імпортується та підлягає в Україні обов’язковій сертифікації, встановлюється Державною митною службою України та Державним комітетом України по стандартизації, метрології та сертифікації.

Потребує уваги й інший аспект сучасного нормативно-правового забезпечення зовнішньоторговельної діяльності України. Адже в умовах, коли наша держава приєдналася до Світової організації торгівлі (СОТ), необхідно звернути увагу на те, як проходить адаптація національного законодавства до норм СОТ, яких трансформацій воно зазнало, і який це має вплив на державне управління зовнішньоторговельною діяльністю України.

По-перше, значно наближено рівень гармонізації українського законодавства до вимог СОТ шляхом внесення певних змін до Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”, які стосуються:

- встановлення режиму найбільшого сприяння та національного режиму до іноземних суб’єктів господарської діяльності у відповідності до ст. 1 ГАТТ. Це означає, що будь-яка перевага чи привілей, які надаються стосовно будь-якого товару, що походить з будь-якої країни, повинні безумовно надаватися аналогічному товару, який походить з території країн-членів СОТ. Отже, пільгові ставки мита, визначені додатком І до Протоколу про вступ до СОТ, застосовуються до товарів, що походять із 151 країни СОТ;

- процедур ліцензування зовнішньоекономічних операцій (автоматичного і неавтоматичного), приведення тексту Закону у відповідність до положень Угоди СОТ “Процедури ліцензування імпорту”;

- заборони окремих видів експорту та імпорту згідно зі ст. XX і XXI ГАТТ;
- заходів України у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угруповань, які можуть здійснюватись відповідно до законів України, її міжнародних договорів, норм і стандартів міжнародного права [10, с. 120].

Ці зміни, внесені до Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”, закладають підґрунтя для здійснення подальшої адаптації українського законодавства до вимог СОТ.

Вступ України до СОТ загострив проблему застосування митних тарифів. Питання захисту українських підприємств в умовах поглиблення інтеграційних

процесів, визначення розміру ставок мита та їх вплив на розвиток галузей промисловості обговорювалися на різних рівнях керівництва держави і бізнесу. Результатом такої співпраці стало прийняття Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про митний тариф України” від 21 грудня 2010 р. № 2829-VI з метою адаптації до вимог СОТ.

Митний тариф України було оновлено за новою версією Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, яка побудована на основі Гармонізованої системи опису та кодування товарів 2007 р. та Комбінованої номенклатури ЄС. Крім цього, на виконання тарифних зобов’язань, досягнутих у переговорному процесі зі вступу України до СОТ, ставки мита було змінено відповідно до Графіка трансформації митних тарифів [6, с. 47]. Необхідно зазначити, що більшість ставок мита не викликала питань у СОТ, тому що вони були меншими, ніж ті, що прийняті у Світовій спільноті. Деякі позиції товарних номенклатур зазнали змін, які відображені в новій редакції Закону України “Про митний тариф України” від 1 січня 2012 р.

За даними Держмитслужби України, згідно з додатком І (Україна – Період трансформації) до Протоколу про вступ України до СОТ, який ратифіковано Законом України від 10.04.2008 р. № 250-VI, у 2012 р. пільгові ставки імпортного мита зменшуються на такі товари: легкові автомобілі трьох товарних позицій УКТЗЕД (з 7 % до 6 %) та морські катера і яхти однієї товарної позиції УКТЗЕД (з 8,5 % до 8 %) [9]. Щодо ставок експортного мита на ті товари, з яких стягується експортне мито згідно законодавства, то вони також зменшуються.

На нашу думку, зниження експортних мит на українську продукцію, а також запровадження відміна мінімальних експортних цін та скасування всіх кількісних обмежень експорту, у тому числі заборони на вивіз кольорових металів, викликає значне занепокоєння. Адже очевидним стає стимулювання експорту саме сировини та товарів з низьким ступенем обробки, що може в подальшому призвести до повного закріплення за Україною ролі постачальника сировинної групи товарів та створення іміжду неконкурентоспроможної економіки.

Щодо лібералізації доступу іноземних товарів на українські ринки, то, на нашу думку, вона не спричинить значних негативних наслідків для галузей промисловості, бо рівень реального тарифного захисту внутрішніх ринків для багатьох із них не зміниться суттєво, тому що і зараз є досить низьким [6, с. 48].

Вважаємо, що спрощення доступу на український ринок матиме різний вплив на галузі промисловості, адже певні із них характеризуються високим ступенем експортної спрямованості, інші – низьким; деякі потребують значних капітальних інвестицій із значним терміном окупності, інші можуть дати стабільний прибуток уже через незначний проміжок часу. Ці фактори визначають терміни адаптації галузей до умов лібералізованого зовнішньоторговельного режиму.

Зазнав значних змін і Митний кодекс України. З 1 червня 2012 р. набрав чинності новий Митний кодекс України. Він став результатом діяльності робочої групи при Верховній Раді України, до складу якої увійшли представники депутатського корпусу, Кабінету Міністрів України, Державної митної служби України та бізнесових кіл із залученням експертів ЄС з митних питань і логістики. Новим Митним кодексом передбачено приведення митного законодавства України до Європейських стандартів, що є перспективним зрушенням.

Кодексом запроваджено інститут уповноваженого економічного оператора; удосконалено митні режими (умови здійснення реімпорту та реекспорту, можливість переробки товарів під митним контролем, перевантаження товарів у межах одного пункту пропуску без подання митної декларації); визначено єдиний механізм застосування гарантій; урегульовано правила здійснення митної брокерської діяльності, роботи митних складів, магазинів безмитної торгівлі; запроваджено низку прогресивних інструментів щодо здійснення митного оформлення [13].

У цілому, новий Митний кодекс характеризується комплексним, виваженим підходом до здійснення митної діяльності в Україні, містить низку положень щодо її вдосконалення та підвищення ефективності функціонування. А передбачуване застосування прогресивних засобів контролю за переміщенням товарів через митний кордон України, сподіваємося, наблизить Україну до Європейських стандартів.

З прийняттям нового Митного кодексу прогнозується активізація зовнішньоторговельної діяльності і збільшення товарообороту та, відповідно, надходжень до державного бюджету. Вважаємо, що дія нового Митного кодексу позитивно вплине не лише на зовнішню торгівлю, а й на економічну ситуацію в Україні в цілому, оскільки цей документ передбачає суттєве спрощення всіх митних процедур.

Також зазнала змін система технічного регулювання та стандартизації. Так, розроблено Концепцію розвитку системи технічного регулювання та споживчої політики і стратегічний план її реалізації на 2006 – 2013 роки. Як пояснює Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, кінцевою метою імплементації Плану дій щодо досягнення повної відповідності на 2005 – 2013 роки є повна відповідність національної системи стандартизації та технічного регулювання до Угоди про технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ) СОТ [8, с. 55]. Також Планом передбачено етапи розроблення і впровадження технічних регламентів, що ґрунтуються на Директивах ЄС, налагоджено стан гармонізації чинних в Україні стандартів з міжнародними. Цей документ містить також План перегляду стандартів, чинних в Україні, для визначення тих, які потрібно скасувати або замінити міжнародними стандартами.

За інформацією Держспоживстандарту, станом на 16 листопада 2011 р. в Україні є чинними 6809 національних стандартів, гармонізованих з міжнародними

та європейськими [12]. Таким чином, відбулась гармонізація трохи більше чверті загальної кількості стандартів в Україні, тоді як набуття членства в ЄС вимагає принаймні 80 % гармонізації стандартів.

У травні 2010 р. Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження, спрямоване на пришвидшення процесу реформ у сфері технічного регулювання [7, с. 72]. На жаль, упровадження зазначених у розпорядженні заходів відбувається повільно. Зокрема, за період дії розпорядження затверджено лише декілька технічних регламентів, не відбулось вилучення з переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації, продукції, оцінювання відповідності якої здійснюється на основі технічних регламентів.

Підсумовуючи вищевикладене, можемо стверджувати, що адаптація законодавства, яка хоч і відбувається з певними труднощами, зважаючи на українські реалії, повинна бути пріоритетною складовою подальшого розвитку відносин із СОТ та процесу інтеграції України до Європейського Союзу.

Серед проблем законодавства у сфері державного управління зовнішньоекономічною та зокрема зовнішньоторговельною діяльністю України можемо відмітити, по-перше, те, що численні поправки, доповнення та зміни, які часто вносяться до нормативно-правових актів, ускладнюють механізм контролю за здійсненням ЗЕД, сприяють створенню умов для зловживання недобросовісними суб'єктами ЗЕД.

По-друге, прослідковується тенденція до кількісного зростання законодавчих актів, що охоплюють різні сфери зовнішньоекономічних відносин, адже на сьогоднішній день існує більше 160 нормативно-правових актів щодо ЗЕД, в зв'язку з чим ще більше посилюється неузгодженість як між законодавчими актами, так і між окремими їх нормами. Тому ми поділяємо, думку А. Омельченка, стосовно того, що законодавство, яке регулює сферу ЗЕД в Україні, потребує здійснення консолідації в межах чинного Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" [11, с. 38], оскільки в ряді нормативних актів містяться положення, які вже частково відображені в чинній редакції зазначеного Закону.

По-третє. Тенденція до прийняття законів, присвячених окремим вузько направленим сферам зовнішньоторговельної діяльності є проявом надмірної деталізації законодавства зокрема у сфері зовнішньоторговельних відносин (наприклад, закони України "Про вивіз (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину", "Про ставки ви-візного (експортного) мита на насіння деяких видів олійних культур").

Таким чином, заходи, що вживаються державою з метою удосконалення механізмів управління зовнішньоторговельною діяльністю, не мають комплексного, системного характеру, і тому не призвели до формування цілісної, збалансованої та ефективної системи нормативно-правового забезпечення зовнішньоторговельної діяльності. Тому остання конче потребує вдосконалення шляхом здійснення систематизації та консолідації чинних нормативно-правових актів у сфері зовнішньоторговельної діяльності України.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради від 28 червня 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про Єдиний митний тариф : Закон України від 5 лютого 1992 р. № 2097-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2097-12>.
3. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/959-12>.
4. Про Митний тариф України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2371-ІІІ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2371-14>.
5. Про стандартизацію і сертифікацію : постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 р. № 46-93. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/46-93>.
6. *Борисенко О. П.* Особливості застосування митно-тарифних інструментів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності / О. П. Борисенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – № 4 (11). – С. 41–49.
7. *Бураковський І.* Оцінка потреб України у галузі сприяння міжнародній торгівлі. Вплив торговельної політики на людський розвиток / І. Бураковський, В. Мовчан. – К. : ПРООН, 2011. – 127 с.
8. *Колосінський О. Ю.* Аналіз наслідків членства України в СОТ для зовнішньої торгівлі та співпраця з ЄС у рамках світової організації / О. Ю. Колосінський // Науковий вісник Чернівецького торг.-екон. ін.-ту КНТЕУ. – 2009. – № 2 (34). – С. 53–62.
9. Про ставки мита у 2012 році : Лист Державної митної служби від 30.12.2011 р. № 11.1/2-16.1/17611ЕП. – Режим доступу : <http://ses-help.org.ua/articles/5600/>.
10. *Мазаракі А. А.* Регуляторна політика у сфері зовнішньої торгівлі : монографія / А. А. Мазаракі, Т. М. Мельник. – К. : КНТЕУ, 2010. – 470 с.
11. *Омельченко А.* Місце та роль законодавства України про зовнішньоекономічну діяльність в системі законодавства України / А. Омельченко // Право України. – 2011. – № 7. – С. 36–40.
12. Основоположні стандарти національної системи стандартизації / Державна інспекція з питань захисту прав споживачів. – Режим доступу : http://www.dssu.gov.ua:1080/control/uk/publish/article/mainart_id=38247&cat_id=32880.
13. Прийнято нову редакцію Митного кодексу. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245036192&cat_id=244276429.
14. *Пісьмаченко Л. М.* Державне управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Л. М. Пісьмаченко. – Донецьк : Юго-Восток, ЛТД, 2008. – 366 с.
15. *Стельмашук А. М.* Підвищення ролі митної політики в системі захисту внутрішнього ринку / А. М. Стельмашук // Інноваційна економіка. – 2011. – № 2. – С. 279–286.

Надійшла до редколегії 12.10.2012 р.