

УДК 342.9

Андрій Омельченко,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільного та трудового права ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ЗАСАД ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті досліджуються адміністративно-правові проблеми законодавчого закріплення засад зовнішньоекономічної політики України.

Ключові слова: економічна стратегія, економічна тактика, зовнішньоекономічна політика, систематизація зовнішньоекономічного законодавства.

Питання вдосконалення зовнішньоекономічного законодавства набувають особливої актуальності в умовах реалізації в Україні соціально-економічних реформ. Метою даної статті є аналіз окремих проблемних питань законодавчого закріплення засад зовнішньоекономічної політики України на середньостроковий та довгостроковий періоди. Серед іншого, зазначені питання безпосередньо стосуються адміністративно-правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні.

Як відомо, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.06.2012 р. № 413-р було схвалено Концепцію проекту Закону України «Про засади зовнішньоекономічної політики України на середньостроковий та довгостроковий періоди» (далі — Концепція) [1].

Згідно з Концепцією необхідною умовою забезпечення сталого розвитку національної економіки є ефективна зовнішньоекономічна політика, яка повинна базуватися на захисті національних інтересів. За результатами аналізу розвитку зовнішньоекономічної діяльності визначено ряд чинників, які зумовлюють необхідність розроблення засад зовнішньоекономічної політики України на середньостроковий та довгостроковий періоди. Серед них, насамперед: незбалансованість зовнішньоекономічних операцій та формування від'ємного сальдо торговельного балансу; наявність диспропорцій товарного експорту та імпорту, які полягають у значній частці сировини і напівфабрикатів у структурі експорту та енергоресурсів і продукції машинобудування у структурі імпорту; недостатні темпи зростання прямих

іноземних інвестицій у національну економіку; виробництво вітчизняною промисловістю переважно низькотехнологічної продукції; значний вплив зовнішньої торгівлі на валовий внутрішній продукт (близько 50% ВВП), зростання рівня відкритості національної економіки.

Ключовими ризиками, що впливають на реалізацію ефективної державної зовнішньоекономічної політики згідно з Концепцією визначені: витіснення із зовнішнього ринку збуту вітчизняних виробників та недостатня технологічна конкурентоспроможність більшості українських товарів; зниження попиту на зовнішньому ринку на окремі товари українського експорту та скорочення внаслідок цього ряду виробництв вітчизняної продукції; застосування торговельних обмежень з боку окремих країн та ускладнення доступу на традиційні і нові ринки збуту національних виробників.

Отже, проблемою, яка потребує розв'язання, є відсутність у законах, стратегічних і програмних документах України єдиного системного (комплексного) підходу до вирішення питань, пов'язаних з формуванням та реалізацією зовнішньоекономічної політики України. Оптимальним шляхом розв'язання цієї проблеми у Концепції пропонується розроблення і прийняття базового Закону України «Про засади зовнішньоекономічної політики України на середньостроковий та довгостроковий періоди», у якому необхідно передбачити: визначення поняття «державна зовнішньоекономічна політика»; принципи впровадження державної зовнішньоекономічної політики; напрями зовнішньоекономічної політики в

інтеграційних процесах та відносинах України з країнами ЄС, СНД, Азіатсько-Тихоокеанського регіону, Латинської Америки, Африки, Близького та Середнього Сходу, а також у рамках міждержавних угод; основні напрями розвитку внутрішнього виробництва, сфери послуг, а також нарощення експортного потенціалу; етапи та завдання реалізації державної зовнішньоекономічної політики; механізм реалізації зовнішньоекономічної політики України на державному і регіональному рівні; систему взаємодії між державними і місцевими органами влади під час формування та реалізації зовнішньоекономічної політики держави.

Однак поряд із вищезазначеним, згідно із п.112.1 Національного плану дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (далі — Національний план дій), затвердженого Указом Президента України від 12.03.2013 р. № 128/2013 [2], визначення засад зовнішньоекономічної політики України на середньо- та довгостроковий періоди передбачено шляхом розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

Таким чином, положення Концепції та Національного плану дій суперечать одне одному в частині форми затвердження засад зовнішньоекономічної політики України, а саме — у формі окремого закону чи внесення змін і доповнень до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

Щодо вирішення означеної проблеми слід вказати наступне.

Форми реалізації державою економічної політики та основні напрями економічної політики держави визначаються у ст. 9 Господарського кодексу України [3]. У сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику. Економічною стратегією є обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення великомасштабних економічних та соціальних завдань. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей економіки, засобів та способів їх реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання.

Економічною тактикою є сукупність найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються в поточному періоді розвитку економіки.

Правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах.

Серед основних напрямів економічної політики, що визначаються державою, є зовнішньоекономічна політика, спрямована на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника.

Загальні принципи і засади зовнішньої політики визначені у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI [4]. Принципи зовнішньої політики визначаються у ч. 3 ст. 2 зазначеного Закону. Серед основних засад зовнішньої політики, згідно із ч. 2 ст. 11 даного Закону, виділяються створення сприятливих зовнішньополітичних умов для розвитку економічного потенціалу української нації; забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі; підтримка розвитку торговельно-економічного, науково-технічного та інвестиційного співробітництва України з іноземними державами на засадах взаємної вигоди; забезпечення з метою повноцінного економічного розвитку, підвищення добробуту народу інтеграції економіки України у світову економічну систему; розширення міжнародного співробітництва з метою залучення іноземних інвестицій, новітніх технологій та управлінського досвіду в національну економіку в інтересах її реформування, модернізації та інноваційного розвитку.

Принципи зовнішньоекономічної діяльності, основи регулювання зовнішньоекономічної діяльності, принципи оподаткування та митного регулювання при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності визначаються у Законі України «Про зовнішньо-

економічну діяльність» від 16.04.1991 р. № 959-ХІІ [5]. Так, згідно зі ст. 2 даного Закону до принципів зовнішньоекономічної діяльності належать такі: суверенітету народу України у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності; свободи зовнішньоекономічного підприємництва; юридичної рівності і недискримінації; верховенства закону; захисту інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; еквівалентності обміну, неприпустимості демпінгу при ввезенні та вивезенні товарів.

Оподаткування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України здійснюється за такими принципами: Україна самостійно встановлює і скасовує податки і пільги для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України; ставки податків встановлюються і скасовуються Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України; рівень оподаткування встановлюється виходячи з необхідності досягнення та підтримання самокупності і самофінансування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та з метою бездефіцитності платіжного балансу України; стабільність кількості видів і розмір податків гарантуються державою на строк не менш як 5 років; забороняється встановлювати інші податки, крім тих, що затверджені Верховною Радою України; ставки податків є однаковими для всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та визначаються за товарною ознакою: для одного і того самого товару діє єдина ставка податку; заохочення експорту готової продукції (ст. 11 Закону). Україна самостійно здійснює митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності на своїй території. Митну політику України визначає Верховна Рада України. Україна як держава несе відповідальність за дії своїх митних органів (ст. 13 Закону).

Україна самостійно формує систему та структуру державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності на її території. Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності має забезпечувати: захист економічних інтересів України та законних інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; створення рівних можливостей для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності розвивати всі види підприємницької діяльності незалежно від форм власності та всі напрями використання доходів і здійснення інвестицій; заохочення конкуренції та ліквідацію монополізму у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Держава та її

органи не мають права безпосередньо втручатися в зовнішньоекономічну діяльність суб'єктів цієї діяльності, за винятком випадків, коли таке втручання здійснюється згідно з Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та іншими законами України.

Реалізуючи системний підхід до реформування зовнішньоекономічного законодавства, слід мати на увазі, що зовнішньоекономічна діяльність як предмет правового регулювання має міжгалузевий, комплексний характер. Норми права про зовнішньоекономічну діяльність і нормативно-правові акти, в яких юридично закріплені зазначені норми, є міжгалузевими комплексними інститутами відповідно до системи права та системи законодавства України.

Серед проблем законодавства про зовнішньоекономічну діяльність слід назвати велику кількість нормативно-правових актів, що його складають, їх неузгодженість між собою та із нормативно-правовими актами інших галузей законодавства, фрагментарність та надмірну деталізацію. Останніми роками почала складатися тенденція до прийняття законів, присвячених окремим, вузькоспрямованим аспектам зовнішньоекономічної діяльності, в яких відсутні нові норми загального характеру.

Базуючись на положеннях концепції модернізації господарського законодавства, розробленої під керівництвом В. К. Мамутова та дослідженнях О. І. Ющика щодо систематизації законодавства, пропонується багаторівнева (щодо різних рівнів законодавства, тобто нормативно-правових актів різної юридичної сили) та комплексна (щодо міжгалузевих зв'язків, тобто нормативно-правових актів різної галузевої приналежності) систематизація зовнішньоекономічного законодавства України. Першим напрямом (етапом) такої систематизації має стати здійснення консолідації норм зовнішньоекономічного законодавства України в рамках чинного Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність». Другим напрямком (етапом) комплексної систематизації законодавства про зовнішньоекономічну діяльність є його кодифікація, тобто узгодження змісту консолідованого закону про зовнішньоекономічну діяльність із змістом розділу VII Господарського кодексу України про зовнішньоекономічну діяльність, який слід розширити рядом загальних норм щодо правового регулювання зовнішньоеко-

мічної діяльності шляхом перенесення їх із консолідованого Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та інших нормативно-правових актів до зазначеного Кодексу. Подібне доповнення слід зробити і до Митного кодексу України, перенісши до нього відповідні положення із консолідованого перед цим Закону України «Про Митний тариф України». Крім систематизації, як форми упорядкування законодавства, слід використовувати також інвентаризацію законодавства про зовнішньоекономічну діяльність, що дозволить «розчистити» та впорядкувати цей нормативно-правовий масив [6].

Таким чином, виходячи із вищенаведеного аналізу законодавства України, щодо предмета даної статті слід зробити такі висновки:

1. Окремий Закон України «Про засади зовнішньоекономічної політики України

на середньостроковий та довгостроковий періоди» приймати не доцільно, оскільки вже діють прийняті раніше закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» та «Про зовнішньоекономічну діяльність». Кількість нормативно-правових актів у сфері правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності слід не збільшувати, а навпаки, зменшувати, та узгоджувати їх зміст між собою.

2. Визначення засад зовнішньоекономічної політики України слід здійснювати шляхом розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

3. При визначенні поняття «державна зовнішньоекономічна політика» слід враховувати положення статей 9, 10 Господарського кодексу України.

ПРИМІТКИ

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про засади зовнішньоекономічної політики України на середньостроковий та довгостроковий періоди» від 27.06.2012 р. № 413-р // Урядовий кур'єр. — 2012. — № 136.

2. Указ Президента України «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 12.03.2013 р. № 128/2013 // Офіційний вісник Президента України. — 2013. — № 7 (Спеціальний випуск). — С. 3. — Ст. 249.

3. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18. — Ст. 144.

4. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 40. — С. 1452. — Ст. 527.

5. Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 р. № 959-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 29. — Ст. 377.

6. Адміністративно-правові засади зовнішньоекономічної діяльності в Україні : монографія / А. В. Омельченко. — К. : КНЕУ, 2011. — С. 87, 88.

Омельченко Андрей. *Административно-правовые проблемы законодательного закрепления основ внешнеэкономической политики Украины.*

В статье исследуются административно-правовые проблемы законодательного закрепления основ внешнеэкономической политики Украины.

Ключевые слова: *экономическая стратегия, экономическая тактика, внешнеэкономическая политика, систематизация внешнеэкономического законодательства.*

Omelchenko Andriy. *Administrative and legal problems of the legislative fixing of basis of foreign economic policy of Ukraine.*

This article examines the administrative and legal problems of the legislative fixing of basis of foreign economic policy of Ukraine.

Key words: *economic strategy, economic tactics, foreign economic policy, foreign economic legislation ordering.*