

УДК 342.924

О. В. ДЖАФАРОВА,

кандидат юридичних наук, доцент,

професор кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ

факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ТА РІЛЬ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ В ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

Обґрунтовано позицію, згідно з якою одним із дієвих засобів забезпечення зовнішньоекономічної діяльності держави є дозвільна діяльність, запроваджена з метою захисту життя, здоров'я та майна громадян і навколишнього природного середовища, яка визначається основним засобом забезпечення економічної безпеки держави.

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, правові форми, дозвільний документ, адміністративна процедура, дозвільна діяльність, економічна безпека.*

Сьогодні питання економічної безпеки держави виходять на перший план, оскільки в найзагальнішому вигляді під економічним суверенітетом необхідно розуміти економічну незалежність держави, її право самостійно вирішувати внутрішні і зовнішні економічні питання, без втручання в них будь-якої іншої держави [1, с. 185]. Економічний суверенітет є головною складовою державного суверенітету і відповідно економічної безпеки держави. В основі економічного суверенітету лежить власність українського народу на своє національне багатство, спираючись на яку, уповноважені ним органи самостійно здійснюють регулювання економіки і зовнішньоекономічної діяльності.

Проблема належного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності держави має як наукове, так і практичне значення, оскільки її зміст та ефективність сприяють стабільності суспільства, задоволенню життєвих потреб громадян. Одним із дієвих засобів забезпечення зовнішньоекономічної діяльності держави є дозвільна діяльність, яка запроваджена передусім із метою захисту життя, здоров'я та майна громадян і навколишнього природного середовища. З огляду на її беззаперечну дієвість і сьогодні її варто визнати основним засобом забезпечення економічної безпеки держави.

Відповідно до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та згідно зі ст. 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [2] Мінекономрозвитку України наділено дозвільними повноваженнями щодо ліцензування зовнішньоекономічних операцій, що забезпечується відповідним республіканським органом Автономної Республіки Крим, структурним підрозділом обласної,

Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій.

Про ліцензування експорту (імпорту) товарів як форми вираження дозвільних повноважень Мінекономрозвитку України свідчать визначені законодавством умови його запровадження. Так, серед підстав ліцензування експорту товарів Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» називає: значне порушення рівноваги щодо певних товарів на внутрішньому ринку, що мають вагомe значення для життєдіяльності в Україні, особливо сільськогосподарської продукції, продуктів рибальства, продукції харчової промисловості та промислових товарів широкого вжитку першої необхідності або інших товарів; необхідність забезпечення захисту життя, здоров'я людини, тварин або рослин, навколишнього природного середовища, громадської моралі, національного багатства художнього, історичного чи археологічного значення або захисту прав інтелектуальної власності, а також відповідно до вимог державної безпеки; експорт золота та срібла, крім банківських металів; необхідність застосування заходів щодо захисту вітчизняного товаровиробника в разі обмеження експорту вітчизняних матеріалів, необхідних для забезпечення достатньою кількістю таких матеріалів вітчизняної переробної промисловості протягом періодів, коли внутрішня ціна на такі матеріали тримається на рівні, нижчому за світову ціну, за умови впровадження Кабінетом Міністрів України плану стабілізації та за умови, що такі обмеження не повинні призводити до зростання експорту товарів такої галузі вітчизняної промисловості та інші.

Відповідно ліцензування імпорту товарів в Україні згідно із чинним законодавством

запроваджується в Україні в разі: різкого погіршення стану платіжного балансу та зовнішніх платежів (якщо інші заходи є неефективними); різкого скорочення або мінімального розміру золотовалютних резервів; необхідності забезпечення захисту життя, здоров'я людини, тварин або рослин, навколишнього природного середовища, громадської моралі, національного багатства художнього, історичного чи археологічного значення або захисту прав інтелектуальної власності, а також відповідно до вимог державної безпеки; імпорту золота та срібла, крім банківських металів; необхідності застосування заходів щодо захисту вітчизняного товаровиробника у випадках зростання імпорту в Україну, що завдає значної шкоди або загрожує завданням значної шкоди національному товаровиробнику подібного або безпосередньо конкуруючого товару; необхідності забезпечення захисту патентів, торгових марок та авторських прав; необхідності застосування заходів у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угруповань тощо.

Формами ліцензування експорту (імпорту) товарів є автоматичне та неавтоматичне ліцензування.

Автоматичне ліцензування визначають як комплекс адміністративних дій органу виконавчої влади з питань економічної політики з надання суб'єкту зовнішньоекономічної діяльності дозволу на здійснення протягом визначеного періоду експорту (імпорту) товарів, щодо яких не встановлюються квоти (кількісні або інші обмеження). Автоматичне ліцензування експорту (імпорту) як адміністративна процедура з оформлення та видачі ліцензії не справляє обмежувального впливу на товари, експорт (імпорт) яких підлягає ліцензуванню.

Неавтоматичне ліцензування визначається як комплекс адміністративних дій органу виконавчої влади з питань економічної політики з надання суб'єкту зовнішньоекономічної діяльності дозволу на здійснення протягом визначеного періоду експорту (імпорту) товарів, щодо яких встановлюються певні квоти (кількісні або інші обмеження). Неавтоматичне ліцензування експорту та імпорту як адміністративна процедура з оформлення та видачі ліцензії використовується в разі встановлення квот (кількісних або інших обмежень) на експорт (імпорт) товарів. Єдиний порядок та процедуру оформлення Мінекономрозвитку України ліцензій на експорт та імпорт товарів

регламентовано Положенням про порядок ліцензування експорту товарів, затвердженого наказом Міністерства економіки України від 9 вересня 2009 р. № 991 [3] та Положенням про порядок ліцензування імпорту товарів, затвердженого наказом Міністерства економіки України від 14 вересня 2007 р. № 302 [4] відповідно.

Рішення про застосування режиму ліцензування експорту (імпорту) товарів, у тому числі встановлення квот приймається Кабінетом Міністрів України за поданням Мінекономрозвитку України з визначенням переліку конкретних товарів, експорт (імпорт) яких підлягає ліцензуванню, періоду дії ліцензування та кількісних або інших обмежень щодо кожного товару з урахуванням того, що стосовно кожного виду товару може встановлюватися лише один вид ліцензії. Наприклад, перелік товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, квот на 2012 рік визначені постановою Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2011 р. № 1360 [5].

Разом із тим ст. 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» передбачено, що у разі застосування захисних заходів щодо захисту вітчизняного товаровиробника рішення про запровадження режиму ліцензування приймається Міжвідомчою комісією з міжнародної торгівлі згідно з чинним законодавством, яка створюється та функціонує відповідно до Закону України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» [6]. Мова йде про спеціальні заходи, які Законом України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україні» [7] віднесено до механізму захисту інтересів національного товаровиробника, що можуть застосовуватися за результатами спеціальних розслідувань фактів зростання імпорту в Україну та експорту товару, що заподіює значну шкоду або загрожує заподіянням значної шкоди національному товаровиробнику.

Спеціальне розслідування проводить Мінекономрозвитку України за рішенням щодо його порушення та відповідного доручення Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі (ст. 9 Закону «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україні»). У процесі спеціального розслідування Мінекономрозвитку України вивчає фактори об'єктивного та кількісного характеру, що впливають на національного товаровиробника, а саме: обсяг імпорту в Україну товару (товарів), якщо цей обсяг імпорту значною мірою зростав у період розслідування у

відносних або в абсолютних величинах стосовно обсягів виробництва чи споживання в Україні подібних або безпосередньо конкуруючих товарів; ціна імпорту в Україну цього товару (товарів), якщо у період спеціального розслідування мало місце значне зниження його ціни стосовно ціни подібного товару в Україні; наслідок, який є результатом дії зазначених вище факторів для національного товаровиробника. Такий наслідок визначається тенденцією зміни деяких економічних факторів, зокрема: виробництва національним товаровиробником товарів, які є об'єктом розслідування; використання ним виробничих потужностей; запасів цих товарів; їх продажу; частки ринку України національного товаровиробника; ціни цих товарів (тобто зниження цін або перешкоджання підвищенню цін, що, як правило, сформувався), продуктивності праці; використання основних фондів; розмірів прибутків або збитків національного товаровиробника; його прибутку з інвестиційного капіталу; стану ліквідності та зайнятості на підприємствах національного товаровиробника тощо.

Якщо стверджується, що існує загроза заподіяння значної шкоди, Мінекономрозвитку України, як правило, вивчає ймовірність заподіяння шкоди як наслідку конкретної ситуації. При цьому враховуються й такі фактори: ступінь зростання обсягів експорту в Україну товару, що є об'єктом спеціального розслідування; експортний потенціал країн походження або країн експорту, який уже сформувався або ймовірно сформується в майбутньому, а також можливість того, що зазначений потенціал використовуватиметься для експорту в Україну цього товару; тенденції впливу імпорту на національного товаровиробника.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україні» якщо у процесі спеціального розслідування буде встановлена загроза заподіяння значної шкоди, Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі за поданням Мінекономрозвитку України має право прийняти рішення про застосування заходів нагляду або регіонального нагляду за імпортом в Україну, що полягає у виданні останнім дозволу на імпорт у разі подання заінтересованим імпортером відповідної заяви. Такі дозволи чинним законодавством віднесені до Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності (п. 42 додатка до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характе-

ру у сфері господарської діяльності» [8]); вони повинні містити відомості про обсяги та ціну товару, який буде ввозитись, те, що він є об'єктом застосування заходів нагляду або регіонального нагляду, а також інші умови та інформація, що стосується конкретного імпортера. Дозвіл на імпорт діє на всій території України протягом 90 днів від дати його видачі. Правила заповнення заяви на оформлення дозволу на імпорт та безпосередньо порядок його видачі та оформлення визначаються наказом Мінекономрозвитку України від 6 березня 2003 р. № 52 [9].

Для завершення спеціального розслідування Мінекономрозвитку України подає Міжвідомчій комісії з міжнародної торгівлі звіт про його результати. Остання у разі встановлення факту (фактів) заподіяння значної шкоди чи виникнення загрози заподіяння значної шкоди, а також наявності причинно-наслідкового зв'язку між імпортом товару та заподіянням значної шкоди або виникненням загрози заподіяння значної шкоди національному товаровиробнику подібного або безпосередньо конкуруючого товару наділена повноваженнями щодо прийняття рішення про застосування спеціальних заходів. Такими заходами ст. 16 Закону України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україні» називає: запровадження режиму квотування імпорту в Україну з визначенням обсягів квот та порядку їх розподілу та встановлення спеціального мита щодо імпорту в Україну.

У даному випадку реалізація дозвільних повноважень отримує свій прояв саме при квотуванні імпорту в Україні, яке здійснюється шляхом видачі Мінекономрозвитку України спеціальних ліцензій. Як наслідок, порядок ліцензування імпорту товарів в Україну, правила оформлення заявки на спеціальну ліцензію та її безпосереднє оформлення регламентовано наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 1 серпня 2002 р. № 232 [10].

У контексті викладеного варто визнати неоднозначним підхід законодавця до використання категорії «квотування». Очевидно, що в найзагальнішому плані квотування полягає у прийнятті квот, які містять у собі кількісні чи натуральні обмеження щодо здійснення певних господарських операцій. Натомість чинне законодавство не містить його визначення. Так, Господарський кодекс України [11] категорію «квотування» поряд з ліцензуванням і патентуванням

відносить до засобів державного регулювання господарської діяльності (ст. 12), Податковий кодекс України – до заходів нетарифного регулювання (підпункт 14.1.61 пункту 14.1 ст. 14). У Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» категорію квотування взагалі замінено поняттям ліцензування зовнішньоекономічних операцій (експорту та імпорту) у формі неавтономного ліцензування, під якою розуміють комплекс адміністративних дій органу виконавчої влади з питань економічної політики з надання дозволу на здійснення суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності експорту (імпорту) товарів. У Законі України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україні», зокрема, прямо зазначено, що квотування здійснюється шляхом видачі спеціальних ліцензій.

У науковій літературі квотування визначають як: встановлення граничного обсягу (квоти) виробництва чи обігу певних товарів і послуг, які дозволено експортувати з території України (або імпортувати на її територію) протягом встановленого строку, та який визначається у натуральних чи вартісних одиницях [12, с. 326]; встановлення державними органами відповідно до чинного законодавства, міжнародного права та різних міжнародних актів, угод обмежень щодо виробництва товарів, міжрегіональних товарів або фінансових операцій, експортно-імпортних поставок; режим видачі індивідуальних ліцензій на експорт (імпорт) товару в межах встановленої квоти [13, с. 103]; введення кількісних і вартісних обмежень ввезення і вивезення товарів на певний термін з окремих видів товарів, країнам або групам країн [14, с. 66]; лімітування розміру імпорту (експорту) з допомогою квот (контингентів) [15, с. 134].

Як бачимо, незважаючи на різний підхід до визначення поняття «квотування», за змістом вони є дуже схожими. При цьому квотування нерозривно пов'язано з ліцензуванням [16, с. 353]. У цьому контексті вдалими є визначення «квотування», надане авторами економічної енциклопедії за редакцією С. В. Мочерного: «метод кількісного обмеження ввезення (вивезення) товару наданням ліцензії та заборонаю неліце-

нзійних операцій» [17, с. 509]. На думку Т. С. Васильєвої, видом відповідних ліцензій є індивідуальні ліцензії [13, с. 105].

Відповідно до вищевказаного, з метою уніфікації термінології, яка використовується у Господарському і Податковому кодексах України та законах України «Про зовнішньоекономічну діяльність» і «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україні», вважаємо за можливе визначити квотування як засіб державного впливу, спрямованого на забезпечення економічної безпеки, що полягає у встановленні граничного обсягу виробництва чи обігу (включаючи експорт та імпорт) певних товарів і послуг шляхом видачі ліцензій уповноваженим органом державної влади до усунення передбачених законом загроз.

Також можна зробити висновок про наявність особливостей розподілу дозвільних повноважень щодо здійснення ліцензування експорту (імпорту) товарів між Кабінетом Міністрів України, Міжвідомчою комісією з міжнародної торгівлі та Мінекономрозвитку України. Так, Кабінет Міністрів України визначає перелік товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню і на які встановлюються квоти, Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі запроваджує необхідність квотування імпорту в Україні, обсяг відповідних квот та порядок їх розподілу, а Мінекономрозвитку України здійснює видачу ліцензій на експорт та імпорт товарів визначених Кабінетом Міністрів України та спеціальних ліцензій на імпорт товарів в Україну, режим якого запроваджено рішенням Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі, тобто перші (Кабінет Міністрів України та Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі) наділені нормативними дозвільними повноваженнями – встановлення загальнообов'язкового правила щодо необхідності ліцензування експорту та імпорту, а також квот відповідних товарів, а другий наділений дозвільними повноваженнями щодо застосування положень законодавчих та підзаконних актів шляхом здійснення адміністративної процедури видачі дозвільного документу – ліцензії (процедурні дозвільні повноваження).

Список використаної літератури

1. Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера / за ред. Р. Даківа. – К. : Міжнар. екон. фундація, 2000. – 703 с.
2. Про зовнішньоекономічну діяльність : закон України від 16 квіт. 1991 р. № 959-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.
3. Про порядок ліцензування експорту товарів : наказ Міністерства економіки України від 9 верес. 2009 р. № 991 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 80. – Ст. 63.

4. Про затвердження нормативно-правових актів щодо ліцензування імпорту товарів та внесення змін до Порядку розгляду заявок на видачу ліцензій у сфері нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України : наказ Міністерства економіки України від 14 верес. 2007 р. № 302 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 73. – Ст. 139.
5. Про затвердження переліку товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2012 рік : постанова Кабінету Міністрів України від 26 груд. 2011 р. № 1360 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 101. – Ст. 47.
6. Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту : закон України від 22 груд. 1998 р. № 332-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 9–10. – Ст. 65.
7. Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україні : закон України від 22 груд. 1998 р. № 330-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 78.
8. Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : закон України від 19 трав. 2011 р. № 3392-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 45. – Ст. 20.
9. Про порядок видачі дозволів на імпорт в Україну : наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 6 берез. 2003 р. № 52 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 12. – Ст. 217.
10. Про порядок ліцензування імпорту товарів в Україну, які є об'єктом застосування спеціальних заходів : наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 6 серп. 2003 р. № 52 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 35. – Ст. 144.
11. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.
12. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Вид. 2-ге, змін. і доповн. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
13. Васильєва Т. С. Адміністративно-правовий режим господарської діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Васильєва Тетяна Станіславівна. – Х., 2011. – 198 с.
14. Білоус О. О. Правове регулювання експортно-імпортних операцій [Електронний ресурс] / О. О Білоус // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 64–69. – Режим доступу: [http:// www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11boovu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11boovu.pdf).
15. Дроздова Г. М. Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності підприємства : навч. посіб. / Г. М. Дроздова. – [Вид. 2-ге, переробл. та доповн.]. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 247 с.
16. Господарське право: навч. посіб. / Л. А. Жук, І. Л. Жук, О. М. Неживець. – К. : Кондор, 2003. – 400 с.
17. Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 1 / редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Академія, 2000. – 864 с.

Надійшла до редколегії 22.04.2013

ДЖАФАРОВА Е. В. ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА И РОЛЬ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Обоснована позиція, согласно которой одним из действенных средств обеспечения внешнеэкономической деятельности государства является разрешительная деятельность, введенная с целью защиты жизни, здоровья и имущества граждан и окружающей естественной среды, которая определяется основным средством обеспечения экономической безопасности государства.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, правовые формы, разрешительный документ, административная процедура, разрешительная деятельность, экономическая безопасность.

DZHAFAROVA O. STATE FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY AND THE ROLE OF PERMISSIVE SYSTEM IN ITS REALIZATION

Position according to which one of effective means of foreign economic activity of the state is permissive activity, that is brought with the purpose of defence of life, health and property of citizens and natural environment, and determined as a basic means of state economic security, is grounded.

Key words: administrative and legal regulation, legal forms, permission document, administrative procedure, permissive activity, economic security.