



УДК 342.951

Андрій Гуд,

*здобувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності*

*Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

Основні шляхи удосконалення нетарифного регулювання зовнішньо- економічної діяльності підприємств в Україні

Провідною детермінантою економічної та митної безпеки будь-якої держави є збалансована система нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. В умовах складних політичних та соціально-економічних процесів, які характеризуються розшаруванням майнового стану різних верств населення, загострення криміногенної обстановки, інтенсифікацією злочинних посягань на економічну безпеку держави, особливої актуальності набуває питання створення ефективної системи нетарифного регулювання зі сторони держави за експортно-імпортними операціями суб'єктів підприємництва.

Теоретико-методологічні основи дослідження проблеми нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності підприємств закладено у сучасних дослідженнях юридичного напрямку. Зокрема, такі вчені-правники, як С. О. Алексєєв, В. П. Баранов, Б. М. Габрічідзе, Н. В. Галицька, Є. В. Додін, Ю. М. Дьомін, Ф. Л. Жорін, С. В. Ківалов, Б. А. Кор-

мич, А. В. Мазур, В. Я. Настюк, А. В. Павлов, П. В. Пашко, Д. В. Приймаченко, В. В. Прокопенко, В. В. Романенко, К. К. Сандровський, С. С. Терещенко, О. В. Тодощук, Р. Б. Шишка, М. Г. Шульга присвятили свої праці вивченню особливостей соціально-економічних зв'язків, що складаються між учасниками митно-правових відносин у сфері державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Втім, такий важливий аспект проблеми митної безпеки як підвищення ефективності нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності підприємств досі залишається без належної уваги дослідників, що й зумовлює актуальність теми даного дослідження.

Метою цього теоретико-методологічного дослідження є визначення напрямів та механізмів удосконалення системи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності підприємств в Україні та надання пропозицій щодо розробки відповідного законопроекту.

Говорячи про основні шляхи удосконалення нетарифного регулювання в Україні, зазначимо, що вони відтворюються, насамперед, у законодавчому регулюванні та організаційно процесуальному (процедурному) забезпеченні. Саме в такій послідовності слід розглядати їх визначальні складові.

Рішення ГАТТ з питань регулювання нетарифних бар'єрів на практиці орієнтує не скільки на їх ліквідацію, скільки на координацію використання окремими державами цих бар'єрів [1, с. 23]. Тому сучасний етап розвитку системи нетарифного регулювання в Україні потребує зваженого підходу до визначення кола нетарифних бар'єрів та вдосконалення механізмів їх застосування.

Системне удосконалення нетарифного регулювання, як одного з елементів здійснення митної справи, має важливе значення для ефективної роботи державних органів. Всі повноваження, коло суб'єктів, об'єктів, предметів, основні напрями, процедури, з яких складається нетарифне провадження, повинні бути чітко окреслені в нормативних актах, інших документах загальнообов'язкового характеру, правилах, що визначають правову основу і послідовність прийняття рішень щодо видачі відповідних дозволів компетентними державними органами, а також процедуру захисту своїх прав суб'єктами підприємництва (у випадку незгоди їх з прийнятим рішенням про відмову, наприклад, у видачі певної ліцензії). Без відповідного нормативного закріплення та організації роботи з реалізації визначених нормативними актами напрямів, форм і методів здійснення нетарифної системи, неможливе адекватне правове регулювання даної царини суспільних відносин. У свою чергу, для ефективного виконання поставлених перед ними завдань у сфері нетарифного регулювання, суб'єкти, які до неї входять, мають діяти строго відповідно до закону. Кожен орган повинен чітко розуміти загальну ме-

ту покладеного на нього обов'язку щодо видачі документів дозвільного характеру, свої задачі і повноваження в цій сфері, знати повноваження інших органів даної царини.

Виходячи з цього, вбачається необхідним прийняття єдиного нормативного акту, який би чітко визначив: 1) принципи і напрями нетарифного регулювання; 2) його форми і методи; 3) загальні привила нетарифного провадження; 4) правила і принципи взаємодії між собою органів, які здійснюють заходи нетарифного регулювання (тобто загальні стандарти нетарифного регулювання). Існування такого акту уявляється цілком виправданим з тих причин, що велика кількість органів, які здійснюють видачу різноманітних дозволів, діють не узгоджено між собою, часто дублюють один одного, безпідставно спричиняють затримки при видачі дозволів, чим опосередковано завдають матеріальної шкоди зацікавленим в одержанні дозволу особам. Також виникають питання щодо багатьох аспектів здійснення державними органами провадження у справах нетарифного регулювання. Все це, на нашу думку, обумовлює необхідність прийняття загальновстановленої нетарифної системи. Уявляється, що ці проблеми слід розглядати як напрями стандартизації системи нетарифного регулювання.

У відповідності до вимог ст. 7 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" встановлено, що регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні здійснюється за допомогою передбачених в законах України актів тарифного і нетарифного регулювання, які видаються державними органами України в межах їх компетенції [2, ст. 7], Митним кодексом України віднесено застосування механізмів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності до складових державної митної справи [3, ст. 7], а сам термін нетарифного регулювання та його елементів не розкриваються. Тому починати стандартизацію необхідно з

узагальнюючого визначення самої системи нетарифного регулювання (як у вузькому, так і в широкому розумінні), відмежування її від інших зовні схожих дій, що не завжди реалізується у наукових працях та законодавчих актах. Наприклад, часто фахівці (вчені та практики) ототожнювали всю систему нетарифного регулювання з однією з її форм – ліцензуванням та іншими зовні схожими з дозволом в митній сфері діями (котенгентуванням, квотуванням) [4, с. 1]. Визначеність у цих питаннях – не тільки показник достатнього рівня правової культури юридичної думки в державі. Вона має й суцільно прикладне значення: оптимізується робота з нормативною базою, підвищується рівень підготовки митних органів, спрощується розуміння відповідних форм її здійснення з боку громадян та підприємців, зменшується кількість помилок і зловживань відповідних посадовців.

Побудова митних відносин базується, на основному, на правових аспектах, які передбачають чітке розмежування прав та обов'язків усіх сторін і учасників зовнішньоекономічної діяльності [5, с. 84]. Зазначене дозволяє стверджувати, що в Україні виникла об'єктивна необхідність у систематизації митного законодавства щодо нетарифного регулювання, відмежуванні його від суміжних сфер суспільних відносин. Це, на наш погляд, дозволить: 1) запобігти дублюванню в правовому регулюванні нетарифної системи; 2) уникнути виникнення протиріч; 3) створити відокремлену систему норм, що адекватно відобразить сформовану систему суспільних відносин у цій сфері; 4) оптимізувати діяльність державних органів, які її здійснюють; 5) створити належну систему гарантій захисту прав і свобод людини у сфері нетарифного регулювання.

Удосконалення нетарифної системи повинне йти шляхом остаточного законодавчого закріплення понять: «нетарифна система», «суб'єкти нетарифної системи», «об'єкти і пред-

мети нетарифної системи», виділення їх особливих рис, умов і процедур здійснення. Відомо, що такі поняття як «нетарифна система у вузькому і широкому розумінні» існують лише в науковій літературі. Більш того, законодавче закріплення терміну «нетарифна система» на сьогодні відсутнє.

Узагальнюючи викладене, відзначимо, що удосконалення нетарифної системи має здійснюватися за такими напрямками:

– чітке визначення предметів і об'єктів нетарифної системи, її принципів;

– законодавче відмежування нетарифної систем від інших, близьких за формами і цілями, видів діяльності (наприклад, реєстрації рухомого і нерухомого майна суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності);

– перегляд системи органів, які здійснюють заходи нетарифного регулювання, законодавче закріплення їх вичерпного переліку та правового статусу, усунення паралелізму і дублювання в роботі;

– розробка механізму взаємодії органів, які формують нетарифну систему, як між собою, так і з іншими державними органами;

– подальша деталізація в нормативних актах принципу законності, відповідно до якого нетарифна система може здійснюватися лише: а) компетентними органами (посадовими особами); б) у межах їх адміністративно-митних повноважень; в) з дотриманням процедур (термінів, форм, методів тощо) видачі дозволу, ліцензії, квоти;

– удосконалення і законодавче закріплення провадження у справах з питань нетарифного регулювання;

– посилення відповідальності посадових осіб, до повноважень яких відноситься видача дозволу заявникам (фізичним або юридичним особам);

– удосконалення механізму захисту прав осіб, які звертаються в органи нетарифної системи за допомогою адміністративного судочинства.

Таким чином, у законопроекті «Про систему нетарифного регулювання» доцільно визначити: 1) загальну систему органів, які здійснюють заходи нетарифного регулювання в Україні, і принципи їх діяльності; 2) термінологію, зокрема, надати юридичне визначення нетарифної системи; 3) предмети й об'єкти нетарифної системи (у юридичній літературі і нормативних актах нерідко відбувається їх ототожнення); 4) форми і методи здійснення нетарифної системи; 5) гарантії дотримання принципу законності державними органами в сфері нетарифного регулювання; 6) загальний порядок підготовки прийняття і видачі відповідних рішень (дозволів); 7) порядок здійснення контролю та нагляду за дотриманням встановлених правил; 8) загальні підстави відповідальності посадових осіб (на які безпосередньо покладено обов'язки щодо видачі дозволів), а також осіб, зацікавлених в одержанні дозволу (за порушення правил у сфері нетарифного регулювання); 9) загальні засади взаємодії органів нетарифної системи між собою. Зазначені питання несуть вирішальне юридичне навантаження і повинні обов'язково знайти своє законодавче закріплення.

З огляду на зміст, характер і специфіку індивідуальних митних справ, процес їх вирішення складається із сукупності митних проваджень, які розрізняються між собою за предметом регулювання.

У чинному митному законодавстві саме процедурна частина (за винятком, у певній мірі, регулювання юрисдикційного процесу) є найменш розвинутою. Таке становище, у цілому, характерно і для провадження у сфері вирішення питань нетарифного регулювання.

Як будь-яке об'єктивно існуюче правове явище, митні процедури мають свій нормативний і фактичний прояви. З одного боку, вони є сукупністю загальноприйнятих специфічних дій, що визначають послідовність здійснення різних актів, дій і взаємо-

дій між учасниками митно-управлінських відносин, або оформлення індивідуально-конкретних справ, і спрямовані на досягнення певного економічного результату. З іншого боку, митні процедури повинні бути орієнтиром для відповідних дій щодо захисту безпеки держави, суспільства, населення.

Отже, провадження у справах нетарифного регулювання представляє собою *нормативно факультативний порядок здійснення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення індивідуальних митних справ, об'єднаних спільністю предмету регулювання*. Поняттям митного провадження у справах нетарифного регулювання охоплюються порядок розгляду відповідних звернень, порядок ліцензування, порядок застосування державного примусу, тощо. Видове розмаїття митних проваджень щодо нетарифного регулювання можна об'єднати у дві узагальнені групи:

- а) юрисдикційне провадження у сфері нетарифного регулювання;
- б) процесуальне (процедурне) провадження у сфері нетарифного регулювання.

Обидві вказані групи митних проваджень щодо нетарифного регулювання мають деякі спільні риси: 1) переважно позасудовий порядок вирішення індивідуальних спорів; 2) державно-владна основа; 3) урегульованість (хоча й у різній мірі) адміністративно-й митно-процесуальними нормами; 4) суміжні митно-процесуальні (процедурні) відносини і принципи їх регулювання та ін.

На наш погляд, для того, щоб встановити особливості митного провадження стосовно справ нетарифного регулювання, слід більш детально зупинитися на питанні, яке пов'язане із загальним поняттям і сутністю даного провадження в його юридичному значенні.

Найчастіше заходи, які здійснюються у сфері нетарифного регулювання, визначаються найперше категорією діловодства (наприклад, діло-

водство в митних органах різного рівня щодо проведення митної експертизи), або ж порядку (наприклад, порядок організації і проведення ветеринарного, радіаційного, екологічного та інших видів контролю). У цьому ж контексті необхідно розглядати і відповідну діяльність митних органів, які здійснюють заходи нетарифного регулювання, і їх посадових осіб, або правила підготовки і проведення відповідних контрольних дій. Розглянуті у своїй сукупності, такі різноманітні митні дії можуть бути узагальнені поняттям «митно-процедурне провадження щодо застосування заходів нетарифного регулювання».

Відмінність вищевказаного митно-процедурного провадження від адміністративно-юрисдикційного полягає у тому, що за своєю природою і призначенням воно у своїй завершальній стадії не тягне застосування власне примусових заходів у формі відповідальності. Його результат – задоволення законних інтересів (іншими словами, створення «митно-правового формату», необхідного для задоволення законних прав, реалізації можливостей суб'єктів підприємництва у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Іншою складовою процедурного провадження є забезпечення ефективної роботи митного апарату.

У рамках даного виду процедурного провадження можливе здійснення й правоохоронних (правозахисних) дій, але їх характер треба розглядати з урахуванням відповідної специфіки: сам факт видачі дозволу, наприклад, при проведенні реєстрації, свідчить про те, що дозволена зовнішньоекономічна діяльність відповідає вимогам законності. А це означає, що правоохоронну діяльність митних органів не можна віднести винятково до сфери компетенції адміністративної юрисдикції.

Дійсно митне провадження щодо нетарифного регулювання є надзвичайно різноманітним, що обумовлено характером самої митної справи, яка охоплює всі сторони зовнішньої економіки, і розмаїтістю митних відно-

син. Внаслідок цього повний перелік всіх рис, що йому характерні, визначити практично неможливо. Більш того, практика застосування заходів нетарифного регулювання детермінує появу нових їх видів. Тільки за останні роки з'явилися, наприклад, провадження по оформленню спеціальних економічних зон, інноваційних технопарків, ліцензуванню певних видів зовнішньоекономічної діяльності тощо. Кожне з них має специфічні риси або ознаки. Ці ознаки обумовлені характером справи, яка вирішується правовим статусом суб'єктів, які приймають участь у процесі, особливостями змісту правовідносин, які виникають, цілями та завданнями митної політики держави.

До специфічних рис митних проваджень (у тому числі і нетарифного регулювання) можна віднести і те, що всі вони мають різну нормативно-правову базу. В той же час, крім особливостей, що мають місце в даному провадженні, йому властиві і загальні риси: 1) наявність певного ступеню урегульованості митно-процесуальними нормами; 2) обов'язкова сторона у провадженні – орган митної служби або певна посадова особа, яка наділена державно-владними повноваженнями в митних правовідносинах; 3) стадії; 4) певна спрямованість у вирішенні конкретних справ у сфері митної політики або технічних бар'єрів пов'язаних з ними (для видачі ліцензій, квот, інших форм організаційно-контрольної митної діяльності); 5) загальні правила оскарження або опротестування.

На нашу думку, митні провадження щодо нетарифного регулювання є в значній мірі різноманітними, як за своїми напрямками, так і за методами їх здійснення, нормативною базою. Неоднорідними вони є і з тих підстав, що здійснюються різними органами, які наділені певними повноваженнями.

До складових елементів нетарифного провадження ми відносимо: 1) суб'єктів нетарифної системи; 2) об'єкти нетарифної системи; 3) пра-

вовідносини, що виникають у сфері нетарифного регулювання; 4) нормативну базу нетарифної системи; 5) юридичні факти (або підстави порушення нетарифного провадження); 6) безпосередні нетарифні митні правовідносини.

З перерахованими вище елементами тісно пов'язані стадії нетарифного провадження, під якими ми розуміємо ряд організаційно пов'язаних між собою послідовних дій щодо встановлення відповідного факту (характерних ознак того чи іншого правовідношення).

Аналіз чинного законодавства, що стосується повноважень органів, які здійснюють заходи нетарифного регулювання, дає змогу виділити такі основні стадії нетарифного провадження:

1) порушення нетарифного провадження (підставами є подача заяви зацікавленого в одержанні відповідного дозволу особою);

2) безпосереднє вивчення повноваженими посадовими особами органа, який здійснює нетарифне регулювання, поданих документів або обстеження товарів на предмет відповідності їх вимогам нетарифної системи;

3) прийняття і виконання рішення (видача дозволу, ліцензій, квоти);

4) контроль і нагляд за дотриманням особами, які одержали рішення, встановлених вимог і умов;

5) переоформлення і продовження дозволів, ліцензій, квот;

6) застосування примусових заходів за допущені порушення правил та умов.

Варто сказати, що останні дві із зазначених стадій не завжди є обов'язковими (тобто можуть і не наступати), у зв'язку з чим вони, на нашу думку, є факультативними або додатковими.

В юридичній літературі питання, пов'язані із класифікацією видів нетарифних проваджень, не отримали достатнього висвітлення. Тому приймаючи до уваги вказане, а також специфіку нетарифних митних пра-

вовідносин спробуємо провести класифікацію нетарифних проваджень за: 1) цілями; 2) суб'єктами, які здійснюють відповідні заходи; 3) предметами нетарифних правовідносин; 4) послідовністю процесуальних дій.

У свою чергу, в залежності від цілей, види конкретних нетарифних проваджень ми поділяємо на:

– провадження по забезпеченню реалізації зацікавленими особами своїх суб'єктивних прав (наприклад, переміщення через митний кордон транспортних засобів або товарів);

– провадження по забезпеченню вимог нетарифної системи (наприклад, здійснення контролю митними органами за дотриманням вимог нетарифної системи щодо утримання правових режимів митних ліцензійних складів);

– провадження із застосування примусових заходів до осіб, які порушили встановлені правила нетарифної системи (наприклад, призупинення функціонування об'єкта нетарифної системи та ін.).

До суб'єктів, що здійснюють видачу дозволів, можна віднести: 1) митні органи; 2) інші державні органи: Міністерство економіки України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство фінансів України, Міністерство охорони здоров'я України та ін.

Залежно від предмета правовідносин, нетарифні провадження можна класифікувати на:

– провадження по видачі ліцензії на експорт або імпорт;

– провадження по видачі сертифікату відповідності (свідоцтва про визнання);

– провадження по видачі дозволу на ввезення товарів військового та подвійного призначення;

– провадження по видачі ліцензії на ввезення (вивезення) валюти та ін.

Залежно від послідовності процесуальних дій, нетарифні провадження можна класифікувати на такі, які мають чітко окреслені і законодавчо закріплені процедури і стадії і на ті, що чіткого закріплення не мають.

Таким чином, на сьогодні у сфері нетарифного провадження існує багато не вирішених проблем як теоретичного, так і практичного характеру. Разом з тим, нетарифне провадження є органічною частиною митної системи, оптимізація якої неможлива без удосконалення і відповідного нормативного закріплення її процесуальної та процедурної складових.

Проведене теоретико-методологічне дослідження дозволило визначити основні напрями та механізми удосконалення системи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності підприємств в Україні. Проаналізований сучасний стан теоретичного і нормативного рішення питання про структуру правозастосування у сфері нетарифного регулювання, проведено класифікацію нетарифних проваджень. Отримані результати дозволили розробити пропозиції щодо створення законопроекту «Про систему нетарифного регулювання» та сформулювати окремі висновки та положення:

1. Провадження у справах нетарифного регулювання виглядає як

нормативно факультативний порядок здійснення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд та вирішення індивідуальних митних справ, об'єднаних спільністю предмету регулювання.

2. Поняттям митного провадження у справах нетарифного регулювання охоплюються порядок розгляду відповідних звернень, порядок ліцензування, порядок застосування державного примусу тощо.

3. Нетарифне провадження є органічною частиною митної системи, оптимізація якої неможлива без удосконалення і відповідного нормативного закріплення її процесуальної та процедурної складових.

Перспективи подальших досліджень мають полягати у подальшій стандартизації системи нетарифного регулювання, наданні пропозицій щодо зменшення кількості та оптимізації діяльності державних органів, що здійснюють видачу дозвільних документів на переміщення товарів через митний кордон України, спрощенні митних процедур та вдосконаленні митного законодавства з урахуванням досвіду країн ЄС.

Список використаних джерел

1. *Назаренко В. М.* Таможенное обслуживание внешнеэкономической деятельности / Назаренко В. М., Назаренко К. С. – М.: Экзамен, 2001 – 768 с.
2. *Про зовнішньоекономічну діяльність* : Закон України № 959-ХІІ від 16.04.1991 / Верховна Рада України // Голос України. – від 12.06.1991.
3. *Митний кодекс України: станом на 16 лютого 2015 року* / Верховна Рада України. – Офіц. видання. – Х.:М66 Право, 2015. – 400 с.
4. *Сандровский К. К.* Таможенное право в Украине: учебное пособие для студентов юрид.вузов и факультетов / К.К. Сандровский. – К.: Вентури., 2000. – 208 с.
5. *Пашко П. В.* Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / П. В. Пашко. – К., 2009. – 628 с.

Гуд А. М. Основні шляхи удосконалення нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності підприємств в Україні

Предмет статті – нетарифне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні. Показано, що збалансоване нетарифне регулювання як один з елементів здійснення митної справи має важливе значення для ефективної роботи державних органів. Обґрунтовано необхідність систематизації митного законодавства України

щодо нетарифного регулювання. Визначено вимоги до розробки відповідного закону. Представлено специфічні риси, складові елементи, стадії та класифікацію нетарифного провадження.

Ключові слова: митна справа, митна безпека, нетарифне регулювання, зовнішньоекономічна діяльність, нетарифне провадження.

Гуд А. М. Основные пути усовершенствования нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности предприятий в Украине

Предмет статьи – нетарифное регулирование внешнеэкономической деятельности в Украине. Показано, что сбалансированное нетарифное регулирование как один из элементов таможенного дела имеет важнейшее значение для эффективной работы государственных органов. Обоснована необходимость систематизации таможенного законодательства Украины в сфере нетарифного регулирования. Определены требования к разработке соответствующего закона. Представлены специфические черты, составляющие элементы, стадии и классификация нетарифного производства.

Ключевые слова: таможенное дело, таможенная безопасность, нетарифное регулирование, внешнеэкономическая деятельность, нетарифное производство.

Good A. The main ways of improving non-tariff regulation of foreign trade enterprises in Ukraine

The subject of the article – non-tariff regulation of foreign economic activity in Ukraine. It is shown that a balanced non-tariff regulation as part of a customs has important significance for the effective operation of government agencies. The necessity of systematization of Ukrainian customs legislation in the field of non-tariff regulation. The requirements for the development of the relevant law. Presents specific features, elements, stage and classification of non-tariff proceedings.

Key words: customs, customs security, non-tariff regulation, foreign trade activities, non-tariff proceedings.