

УДК 339.5:622

О. Ю. Ілларіонов,

*молодший науковий співробітник,
Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, м. Донецьк*

МОДЕРНІЗАЦІЯ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОВНІШНЬОТОВАРОВЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У ВУГІЛЬНІЙ ГАЛУЗІ

Світова економічна криза та вступ України до Світової організації торгівлі дещо видозмінили внутрішні господарські та зовнішні господарські зв'язки. Значний дефіцит вугілля на внутрішньому ринку у 2007–2008 рр. змінився різким затоварюванням ринку вже на початку 2009 р. Суттєве зменшення попиту на внутрішньому ринку та одночасне збереження виробництва вугільної продукції у 2009 р., майже на рівні першої половини 2008 р. – піку споживання, призвело до формування надмірної пропозиції ринку (за оперативними даними видобуток вугілля скоротився лише на 9,1 % порівняно із 2008 р.). А фіксована ціна на окремі марки вугілля у гривні поряд із суттєвим здешевленням національної грошової одиниці зробили вугілля конкурентоспроможним, навіть, з російськими аналогами. Але не зважаючи на це, у першому півріччі імпорт коксівного вугілля в Україну зріс на 36 % [1] при одночасному збереженні обсягів експорту (1200,7 тис. тон за січень-грудень 2009 р. лише по державному сектору). Аналогічний по-

казник експорту за весь 2008 р. склав 1960,7 тис. тон [2], з яких через державного оператора ДП «Вугілля України» за експортними контрактами було поставлено лише 8,8 тис. тон, що свідчило про активізацію експортних операцій суб'єктів господарювання приватної форми власності. У 2009 р. підприємства Міністерства вугільної промисловості України, як видно, значно збільшили об'єми експортних операцій стосовно вугільної продукції. Нажаль, інформація щодо географії таких поставок не є публічною.

Поряд із цим центральними органами виконавчої влади не приділяється достатньої уваги перспективам розвитку зовнішньоторговельних відносин у вугільній галузі України, адже кон'юнктура на зовнішніх ринках є досить сприятливою. Запаси вугілля в Європі (окрім Польщі) вже не дозволяють забезпечити потреб ЄС у найближчому майбутньому. Заяви усередині ЄС про скорочення споживання вугілля як сировини для металургії та енергетики залишаються лише заявами на фоні початку відмови

© О. Ю. Ілларіонов, 2010

від ядерної енергетики рядом країн. В останні роки, наприклад, Китай значно збільшив споживання і став активно закуповувати вугілля на зовнішніх ринках, на що ринок зразу ж відреагував подорожчанням вугільної продукції на 10–15 %. За прогнозами експертів, у найближчому майбутньому ціна може скласти і 200 дол. США за 1 тону. Вигідне місцезнаходження і значні промислові запаси України роблять вугільну галузь привабливою для інвесторів та таку, що має значний експортний потенціал. Не в останню чергу такий потенціал можна розкрити завдяки побудові адекватного правового забезпечення, гармонізованого до вимог СОТ та законодавства ЄС. У найближчому майбутньому варто очікувати поживлення торговельних відносин між Україною та ЄС, азійськими країнами. Однак цей процес вимагатиме зближення торговельних режимів у вугільній галузі між ЄС та Україною, продовження роботи щодо адаптації вугільного законодавства до вимог СОТ. Одним із способів досягнення цього є модернізація основних принципів та засад застосування засобів державного регулювання, у т. ч. механізмів надання державної допомоги.

Проблемам у вугільній галузі, зокрема, щодо правового забезпечення зовнішньоторговельної діяльності, постійно приділяється увага з боку Верховної Ради України. За останні роки принаймні двічі проводились парламентські слухання щодо ситуації у вугільній галузі [3, 4], за результатами яких Кабінету Міністрів України було рекомендовано внести законодавчі пропозиції до Верховної Ради України щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС стосовно державного регулювання та ринкових механізмів функціонування вугільної галузі, приватизаційних процесів у вугільному секторі, а також механізмів ціноутворення на вугільну продукцію виходячи зі світових цін; гармонізації з нормами ЄС і СОТ системи державної підтримки та захисту інтересів вугільної промисловості. З усього вищезазначеного Кабінетом Міністрів України та галузевим міністерством майже нічого не було виконано. Однак визнаним є факт, що не все гаразд і із внутрішнім ринком вугільної продукції, який фактично створено лише у 2006 р. Симптоматичним є вислів, що вугільний ринок України не виконує ті завдання, які на нього поклалися [5, с. 409].

Вступ України до СОТ вимагає корегування принципів господарювання у вугільній галузі. Не можна казати, що Уряд не намагався на-

лежним чином підготуватися до цієї події: регулярними з цього питання були засідання, круглі столи, консультації, конференції тощо. На нормативному рівні було затверджено ряд заходів щодо проходження процедур погодження необхідних нормативно-правових актів щодо адаптації вугільного законодавства до вимог СОТ і стимулювання експорту вугільної продукції [6]. Вже на 2008 р. такий Орієнтовний план було складено, але не затверджено в установленому порядку. Правовий вакуум у цій сфері доповнюється численними розпорядженнями Кабінету Міністрів України, більшість з яких затверджена вже після вступу України до СОТ. Ще раніше розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 січня 2006 р. № 10-р було затверджено план заходів щодо нейтралізації можливих негативних наслідків у зв'язку із вступом України до СОТ та забезпечення підвищення конкурентоспроможності національної економіки [7].

Отже, є всі необхідні програмні документи, які, начебто, мають сприяти активізації зовнішньоторговельних відносин у вугільній галузі, але з їх виконанням і практичною реалізацією є багато запитань. Правові аспекти програмування і планування у вугільній галузі окремо вже досліджувались автором [8, с. 87–112]. Більш того, неодноразово у пресі висловлювались думки щодо недопущення заміщення власної вугільної продукції імпортною на внутрішньому ринку України [9].

Не дивлячись на означену вище актуальність досліджень у цій сфері, ґрунтовних досліджень щодо модернізації правового регулювання зовнішньоторговельних відносин у вугільній галузі не було. А ті дослідження, які присвячені інтеграційним процесам вугільної галузі, наприклад, праці О. Г. Родіної [10], або роботи О. І. Амоші, А. І. Кабанова та Л. Л. Стариченко [11, 12] та деяких інших авторів [13, с. 115–128; 14, с. 128–131], мали своїм предметом дослідження різноманітні відносини вугільної галузі (і промисловості) і зовсім не стосувалися зовнішньоторговельних відносин, або відносин у вугільній промисловості щодо забезпечення новітнім обладнанням для утилізації газу (метану) вугільних родовищ, яке більшістю своєю є імпортом, і пов'язаними з цим економіко-правовими проблемами. Із вступом України до СОТ минуло вже майже два роки, тож доцільно було б дослідити і засоби державного регулювання, які використовує Кабінет Міністрів України та галузеве міністерство – Мінвуглепром при здійсненні організаційного впливу на відносини з експор-

ту/імпорту вугільної продукції, обладнання, техніки тощо. Окремі дослідники (О. О. Мозуляка) торкалися лише питань організації та правового забезпечення функціонування ринку вугілля [15]. Хоча взагалі питання застосування засобів державного регулювання господарських відносин відповідно до ст. 12 Господарського кодексу України є одними з поки що недостатньо досліджених наукою господарського права, а питання модернізації законодавства щодо забезпечення зовнішньоторговельних відносин не розглядалися в науковій літературі взагалі.

Метою цієї статті є дослідження сучасного стану правового забезпечення державного впливу на зовнішньоторговельні відносини у вугільній галузі.

«Реструктуризація» вугільної промисловості України з ідеологією ліквідації (закриття) збиткових вугледобувних підприємств призвела до остаточної втрати потужного експортного потенціалу. Вже починаючи з 2000 р. з'являється таке явище, як імпорт вугільної продукції на ринок України (передусім коксівного вугілля). Це суттєво змінило вектор нормативного впливу на відповідні господарські відносини: із законодавства стали зникати норми щодо регулювання експорту вугільної продукції, натомість з'явилося відповідне нормативне забезпечення імпорту. А перелік засобів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності як одно з видів діяльності господарської з'явився в законодавстві порівняно недавно із прийняттям у 2003 р. Господарського кодексу України [16] (далі – ГК України).

Основним нормативно-правовим актом, який встановлює загальні засади здійснення зовнішньоекономічної діяльності у сфері господарювання, є, окрім загаданого ГК України, Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [17]. Ці два акти законодавства сьогодні встановлюють загальні принципи зовнішньоекономічної діяльності щодо всіх без винятку галузей вітчизняної економіки. Велике практичне значення має ст. 12 ГК України, у п. 2 якої закріплено перелік основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання.

До нарощення імпорту вугільної продукції у 2006–2008 рр. підштовхував гострий дефіцит, низька якість вітчизняного вугілля та підвищений попит на таку продукцію з боку підприємств гірничо-металургійного комплексу, хімічної промисловості, а досить дешеве вугілля походженням із Російської Федерації робило невигідним виробництво власної вугільної продукції. Більшість інвестиційних проектів таких

споживачів, як ММК ім. Ілліча (ТОВ «Інтер-Інвест»), було заморожено, або розпочато процедуру банкрутства, що є одним із способів захисту активів від кредиторів [18].

Відповідно принципів СОТ до будь-якої продукції походженням з України або до продукції походженням з інших країн можуть бути застосовані обмежувальні заходи як одні із засобів державного впливу на господарські відносини із причин порушення взятих на себе зобов'язань як Україною, так і іншими членами СОТ. Обмежувальні заходи щодо продукції походженням із третіх країн – не членів СОТ застосовуються лише з огляду на діюче законодавство України. Поки що прикладів застосування обмежувальних заходів щодо вугільної продукції походженням з України поки що введено жодною країною не було, так як і не має практики розгляду країнами-членами СОТ справ про антидемпінгові заходи (на відміну від продукції металургії). На противагу цьому, у 2006 р. Україною було ініційовано антидемпінгове (спеціальне) розслідування стосовно імпорту в Україну коксівного вугілля на тлі наростаючого дефіциту відповідної продукції на внутрішньому ринку України [19; 20, с. 90–94; 21, с. 215–217]. Варто зауважити, що якщо у найближчі 2–3 роки не буде змінено систему надання державної допомоги вугільній галузі та не приведено її у відповідність до вимог і обмежень СОТ, то варто очікувати ряд антидемпінгових розслідувань країнами-імпортерами у зв'язку із порушенням Україною принципу надання повної та прозорої інформації щодо характеру та обсягу державної допомоги. До речі, преференції (їх обсяг) вугледобувній галузі прямо впливають на стан справ і прибутковість металургії. Що теж є непрямим заходом підтримки основної експортоорієнтованої галузі промисловості України. Поки що маємо лише один намір запровадити захисні заходи відносно українського вугілля з боку Російської Федерації, яке, начебто, імпортується без митного збору [22]. За даними Південного митного управління РФ, за п'ять місяців 2009 р. поставки вугілля в Ростовську область із території України склали більше 43 тис. тон. «При цьому ростовські вугільні компанії зазнають скорочення попиту, зниження цін реалізації, і як наслідок, падіння видобутку і зростання собівартості продукції». Однак РФ не є країною-членом СОТ.

Разом з тим у першій половині 2009 р. в Україні обговорювалось питання відновлення

квот на імпорт вугілля, перед усім – коксівного (квотування є ще одним засобом державного впливу на господарські відносини відповідно до ч. 2 ст. 12 ГК України). Однак скорочення у 1,5 рази споживання коксохімічними підприємствами у зазначений період імпортного вугілля дозволило уникнути цього. Більш того, ДП «Вугілля України» не має проблем із реалізацією коксівного вугілля, видобутого на державних копальнях [23], на відміну від вугілля енергетичного. Раніше, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про перелік товарів критичного імпорту» від 18.06.1999 р. № 1080 [24] вугілля коксівне та інше кам'яне вугілля було віднесено до Переліку товарів критичного імпорту. У відповідності з Переліком постанов Кабінету Міністрів України, що втратили чинність [25], зазначений вище Перелік товарів втратив чинність. З того часу квотування і встановлення цін державою при імпорті вугільної продукції не застосовується.

Відповідно до п. 1 Положення про Міністерство вугільної промисловості України, затвердженого Указом Президента України «Питання Міністерства вугільної промисловості України» від 5 жовтня 2005 р. № 1417/2005 [26], Міністерство вугільної промисловості України (далі – Мінвуглепром України) є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у вугільній промисловості. Мінвуглепром України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства і у встановленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України.

Мінвуглепром України, відповідно до абз. 13–15 п. 4 Положення про Міністерство вугільної промисловості України, вживає заходів для зростання експортного потенціалу підприємств вугільної промисловості, надає допомогу з питань формування зовнішньоекономічних зв'язків, готує пропозиції щодо тарифного і нетарифного регулювання експортно-імпортних операцій з вугіллям і вугільною продукцією, подає в межах своїх повноважень пропозиції щодо укладання міжнародних договорів України, здійснює в межах своїх повноважень заходи щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу з питань вугільної промисловості, проводить вивчення наявних і перспективних потреб у ву-

гільлі (за марками та сортами) на внутрішньому і зовнішньому ринках (п. 19), забезпечує складення та подання українськими суб'єктами господарювання антидемпінгових, антисубсидійних і спеціальних скарг (заяв) (п. 24).

Регуляторна діяльність профільного міністерства (на час видання наказу – Міністерства палива та енергетики України) щодо аналізу ситуації ринку вугільної продукції, зокрема його експортно-імпоротної складової, проявилась у створенні Робочої групи з питань аналізу експортно-імпортних операцій з вугільною продукцією [27]. Однак робота цієї групи є непрозорою, інформації щодо діяльності Робочої групи немає.

Для вугільної галузі України імпорт вугільної продукції є явищем нетиповим, адже Україна має значні поклади кам'яного вугілля різних марок, але нижчої якості порівняно з імпортним. Загальні розвідані запаси складають 117 млрд тон [28, с. 10]. Бурхливий розвиток металургійної промисловості у 2003–2008 рр., як зазначалося, створив дефіцит коксівного вугілля на українському ринку. Такий дефіцит із року в рік покривався імпортом частково за рахунок поставок із Польщі, але більшою мірою – із РФ, де стрімкий приріст виробництва вугільної продукції повністю задовольнив внутрішні потреби, насамперед металургії та енергетики, і став базою для нарощування експортного потенціалу.

Повертаючись до теми державної підтримки (об'єму фінансових ресурсів на підтримку розвитку вугільної промисловості), то у 2006 р. цей показник склав 4,3 млрд грн, у 2007 р. – 5,8 млрд грн, у 2008 р. – 7,5 млрд грн. При цьому видобуток вугілля становив у 2006 р. – 80,3 млн тон, у 2007 р. – 75,4 млн тон та у 2008 р. – 77,8 млн тон. Тобто, наприклад, у 2008 р. на кожен видобутий тону вугілля припадало 96,40 грн державної допомоги [29, с. 176–182]. Протягом січня-грудня 2009 р. Мінвуглепром із Державного бюджету України отримано 10833,0 млн грн при видобутку 38440,3 тис. тон державними підприємствами. З цього на одну тону вугілля, видобутого у 2009 р. на державних копальнях, припало 281,81 грн державної допомоги. Варто зауважити, що державна підтримка приватному сектору не надавалась.

Не зупиняючись на проблемних факторах, які впливають на стан справ у вугільній галузі України, зазначимо, що серед таких факторів є і правовий: відсутність адекватного нормативного забезпечення господарювання в галузі, у тому числі щодо упорядкування зовнішньоторговельних відносин.

Хоча в науковій літературі питанням гармонізації вугільного законодавства із нормами законодавства ЄС та угод в рамках СОТ приділялося багато уваги, однак вугільне законодавство залишається недосконалим у цьому аспекті.

Питання виникають і щодо термінології, яка застосовується угодами в рамках СОТ та українським законодавством.

Так, згідно з положеннями Маракеської угоди про створення Всесвітньої організації торгівлі від 15 квітня 1994 р. [30] саме торговельні відносини мають сприяти підвищенню рівня життя, досягненню повної зайнятості, високо та постійно зростаючих реальних доходів і ефективного попиту населення, росту виробництва та торгівлі товарами і послугами при найбільш доцільному використанні світових ресурсів відповідно до цілей стійкого розвитку, а упорядкування міжнародної торгівлі та її основних засад є предметом даної угоди. Міжнародне законодавство, законодавство ЄС та угоди в рамках СОТ не містять терміну «зовнішньоекономічна діяльність», натомість широко використовуються поняття «взаємних торгових відносин», «міжнародної торгівлі». Генеральна угода по тарифам і торгівлі (далі – ГАТТ) 1994 р. [31] не надає визначення поняттю «торгівля» і словосполученням із ним.

Між тим Федеральний закон Російської Федерації «Про засади державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності» від 8 грудня 2003 р. № 164-ФЗ у ст. 2 містить визначення зовнішньоторговельної діяльності як діяльності зі здійснення угод у сфері зовнішньої торгівлі товарами, послугами, інформацією та інтелектуальною власністю, а також визначення зовнішньої торгівлі товарами (вугільна продукція є товаром – *авт.*) як імпорту та (або) експорту товарів.

Тож, при адаптації господарського законодавства, і вугільного законодавства зокрема, до вимог СОТ та ЄС слід дотримуватись курсу щодо врегулювання зовнішньоторговельних відносин при одночасному збереженні зовнішньоекономічної діяльності як одного з видів діяльності господарської для визначення податкової бази.

В Україні правове забезпечення зовнішньоторговельного обороту навряд чи можна назвати адекватним. Така ж ситуація спостерігається і у вугільному законодавстві. Вугільна галузь, як і відповідне законодавство, яке регулює господарські відносини в галузі, пройшла у 1990–2009 рр. складний період, основною характеристикою якого було намагання збере-

ження державного сектора шляхом прямих дотацій із Державного бюджету, у тому числі за рахунок інших галузей економіки шляхом встановлення спеціальних тарифів (перехресне субсидування). Закриття нерентабельних і безперспективних вугільних шахт набуло масовості. З'явилося і відповідне правове забезпечення ліквідаційних процедур, яке навряд чи можна назвати економічно обґрунтованим виходячи з того, що Україна з потужного експортера вугільної продукції перетворилася на імпортера. Розбираючись в окремих причинах розвалу галузі та її експортного потенціалу, можна навіть знайти відповідну точку, з якої криза набула системності. Автором цієї статті вже вказувалося до чого призвело викривлення поняття планування і програмування у вугільній галузі України.

І зазначена ситуація повністю відповідає тезі, що в залежності від того, наскільки технологічно та адекватно стану суспільства сформована законодавча база, право може або сприяти суспільно-економічному прогресу, або гальмувати його та, навіть, наносити суспільству пряму шкоду. Право вирішує в нормативному вигляді в тому числі і економічні задачі, висунуті суспільним життям перед законодавцем [32, с. 3]. І доповнюючи цю тезу варто зауважити, що спроби адаптації будь-яких моделей побудови господарського механізму в галузі, які, навіть, були успішно здійснені у інших країнах, не можна копіювати без оцінки ситуації з огляду на соціально-економічні особливості та національний інтерес, яким у даному випадку знехтували.

Поки що не можна зробити висновок, наскільки нещодавні інтеграційні процеси України до Світової організації торгівлі позначилися будь-яким чином чи на покращенні, чи на погіршенні кількісних показників імпорту або експорту вугільної продукції. Адже основний експортер – РФ не є членом СОТ, як вже зазначалося. Інша справа у структурі українського експорту вугільної продукції у 2008–2009 рр., яку, нажаль, з-за відсутності офіційних даних майже не можливо дослідити: суб'єкти господарювання посилаються на комерційну таємницю при оприлюдненні таких даних.

Які ж є орієнтири та перспективи модернізації правового забезпечення зовнішньоторговельних відносин у вугільній галузі та якими основними засадами при цьому варто керуватися?

Відповідно до вищевикладеного та керуючись ст. 12 ГК України, зовнішньоторговельні відносини у вугільній галузі потребувати-

муть більш продуманого та адекватного регулюючого впливу шляхом застосування до окремих груп відносин засобів державного регулювання за тих умов, що Україна є членом СОТ. Порядок застосування цих засобів необхідно конкретизувати, так як у ГК України наведено перелік і загальні положення, а кожна окрема галузь потребує спеціального правового механізму застосування засобів державного регулювання з урахуванням інтеграційних та інших економіко-правових чинників. Кризові явища в економіці та адекватне цьому посилення регулюючої ролі держави вимагає збільшення важелів як адміністративно-господарського змісту, так і рекомендаційного.

На виконання розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо нейтралізації можливих негативних наслідків у зв'язку із вступом України до СОТ та забезпечення підвищення конкурентоспроможності національної економіки» від 12 січня 2006 р. № 10-р [33] було зазначено необхідність розробки законопроекту про особливості державної підтримки (субсидування) вугільної промисловості з урахуванням вимог СОТ з метою уникнення обмеження експорту вугілля як продукції, що субсидується, та застосування до України компенсаційних заходів у разі визнання того, що субсидування обмежує імпорту вугілля і завдає збитків імпортерам. Генеральна Угода з тарифів і торгівлі 1994 р. містить пряму заборону субсидування з метою стимулювання експорту та обмеження імпорту вугілля. Це є актуальним у зв'язку із щорічним збільшенням витрат Державного бюджету України на підтримку вугільної галузі та намаганням нашої держави зайняти певне місце в енергетичній загальноєвропейській і світовій спільноті.

В умовах членства в СОТ Україні потрібно шукати нові інструменти впливу на господарські відносини, або докорінно перебудувати існуючі: система надання пільг, яка передбачена Державними бюджетом України, прямо суперечить вимогам СОТ і може слугувати беззаперечною підставою для початку усіляких спеціальних розслідувань за умов виходу вугільної промисловості України із кризи та нарощування експортного потенціалу.

Зокрема, згаданим вище Планом заходів щодо нейтралізації можливих негативних наслідків у зв'язку із вступом України до СОТ і забезпечення підвищення конкурентоспроможності національної економіки передбачалося

виконати такі вимоги СОТ щодо державної підтримки вугільної галузі: заборонити субсидування з метою стимулювання експорту та обмеження імпорту вугілля (Генеральна Угода з тарифів і торгівлі, Угода про субсидії та компенсаційні заходи), зобов'язати сторони договору в разі застосування будь-якої субсидії повідомляти інші сторони про обсяг і характер субсидії, обставини, що призвели до необхідності субсидування (Генеральна Угода з тарифів і торгівлі, Угода про субсидії та компенсаційні заходи). Щодо першого кроку пропонувалося розробити законопроект про особливості державної підтримки (субсидування) вугільної промисловості з урахуванням вимог СОТ, щодо другого – створити систему моніторингу цін на вугільну продукцію на внутрішньому і світовому ринках і систематичне опублікування його результатів. Жоден із запланованих заходів не було виконано. Згаданий законопроект і досі знаходиться на стадії міжвідомчого узгодження.

30 жовтня 2008 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1381-р було затверджено новий План заходів щодо адаптації української економіки до вимог СОТ [34]. Принципово новий план стосовно вугільної промисловості не відрізняється від попереднього, відмінності можна побачити лише у строках розробки згаданого законопроекту (4 квартал 2008 р.) та у доданні підпункту щодо забезпечення виконання програми «Українське вугілля» (2010 р.). І знову цей строк профільним міністерством не додержано.

Відповідно до наказу Міністерства вугільної промисловості України «Щодо здійснення планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів у 2010 році» від 8 грудня 2009 р. № 559 [35] визначено до розробки такі регуляторні акти, як проекти законів України «Про державну підтримку (субсидування) вугільної промисловості» та «Про засади функціонування ринку вугілля» (всі – IV квартал 2010 р.). Будь-якого прогнозу щодо виконання чи невиконання цього плану з об'єктивних причин сьогодні надати неможливо. Що стосується моніторингу регуляторних актів у 2008–2009 рр., то Міністерством вугільної промисловості така робота майже не проводиться, або проводиться не публічно всупереч вимогам діючого законодавства. Чи можна казати взагалі про будь-яке планування за умов постійного невиконання вже закладених завдань?

Вже сьогодні у вугільній галузі відбувається вичерпування можливостей для нарощуван-

ня об'ємів видобутку вугілля без прийняття кардинальних заходів щодо оновлення виробничих фондів, технічного переоснащення та будівництва нових потужних шахт. Закладені показники в Енергетичній стратегії України на період до 2030 р. [36], а також у Плані заходів на 2006–2010 рр. щодо реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 р. [37] не виконані. А звідси, примарними видаються можливості щодо різкого збільшення експортного потенціалу вугільної галузі України. Однак це не привід не навести лад у правовому забезпеченні зовнішньоторговельних відносин щодо експорту та імпорту вугільної продукції.

Стосовно перспектив упорядкування зовнішньоторговельних відносин, то окремі з них накреслені у постанові Верховної Ради України «Про поточну ситуацію у вугільній промисловості та тепловій енергетиці і шляхи подолання кризових явищ в енергетичній сфері» від 25 червня 2009 р. Цією постановою Кабінету Міністрів України рекомендовано прискорити розробку підзаконних правових актів із метою створення законодавчих засад здійснення експорту електричної енергії, що дозволить збільшити виробництво електричної енергії тепловими електростанціями і створить передумови для зростання попиту на енергетичне вугілля (п. 2.8). Останнє, однак, не враховує екологічні ризики щодо збільшення викидів шкідливих газів у атмосферу, що, у свою чергу, не відповідає прийнятим Україною екологічним зобов'язанням. Які це нормативно-правові акти? Відповіді ми не знаходимо.

У п. 2.9 зазначеної постанови Кабінету Міністрів рекомендовано у місячний термін із дня набрання чинності постанови удосконалити механізм здійснення експорту вугільної продукції та ціноутворення на неї з метою зменшення навантаження на державний бюджет України. Користуючись правовою системою «Ліга», можна встановити, що жоден із пунктів постанови стосовно упорядкування зовнішньоторговельних зв'язків не було виконано.

Певною мірою на створення адекватного правового забезпечення зовнішньоторговельних відносин з урахуванням (та одночасною гармонізацією) положень ст. 12 ГК України та норм законодавства ЄС та СОТ може вплинути ініційована Кабінетом Міністрів України розробка нової програми розвитку вугільної промисловості України, для чого створено відповідну Робочу групу, на яку було покладено

обов'язок до 10 серпня 2009р. розробити і надати Кабінету Міністрів України для затвердження Програму розвитку вугільної промисловості на 2009–2012 рр. і подальшу перспективу, яка повинна включати першочергові, середньострокові та перспективні заходи щодо стабілізації роботи вугільної промисловості [38]. Робота групи не була публічною, тож про результати такої діяльності казати ще зарано за тих умов, що відповідна Програма так і не з'явилась.

Певні керівні настанови містить і Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 р. «Про стан і перспективи розвитку вугільної промисловості та невідкладні заходи щодо підвищення безпеки праці в цій галузі» від 5 серпня 2008 р. № 685/2008 [39], де, зокрема, Кабінету Міністрів України доручено вжити в установленому порядку заходів щодо розбудови внутрішнього ринку вугілля і вдосконалення механізму ціноутворення на вугільну продукцію, впровадження методики визначення базових цін на вугільну продукцію з урахуванням її енергетичної, технологічної цінності та з урахуванням цін на альтернативні види палива та цін на вугільну продукцію на зовнішніх вугільних ринках.

Взагалі, побудова правового забезпечення зовнішньоторговельних відносин у вугільній галузі буде залежати від напрямів модернізації законодавства про зовнішньоекономічну діяльність (оновлення закону про зовнішньоекономічну діяльність, його скасування або прийняття на заміну іншого нормативного акта такої ж юридичної сили).

Підсумовуючи все вищесказане стосовно стану справ із сучасним нормативним забезпеченням зовнішньоторговельних відносин у вугільній галузі, історичного аспекту цього питання та певних перспектив у постановках (та розпорядженнях) Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, указах Президента України та ін., можна сформулювати окремі пропозиції.

1. Слід повернутися до практики видання окремого нормативно-правового акта рівня постанови Кабінету Міністрів України щодо упорядкування зовнішньоторговельних відносин у вугільній галузі України з метою створення сприятливих умов для експорту надлишків вугільної продукції (передусім вугілля енергетичних марок), які накопичились у період кінця 2008 – середини 2009 рр. Такий нормативний акт має бути розроблений з урахуванням вимог СОТ та законодавства ЄС, однак не має й об-

межувати експортно-імпортну діяльність щодо інших країн — не членів зазначених союзів.

2. Привести до єдиного знаменника програмні та прогнозні документи у вугільній галузі шляхом розробки нового консолідованого документа та надання йому статусу Державної програми, затвердженої окремим Законом України. Одночасно слід скасувати цілу низку галузевих програмних документів, затверджених розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

3. Створити сприятливі умови для залучення надлишків видобутого вугілля для виробництва теплової та електричної енергії тим самим заміщаючи природний газ, а також з метою експорту такої електроенергії. Наприклад, у кризові для електроенергетики України роки Президентом України у зв'язку з наявністю значного перевиробництва було ініційоване прийняття стратегії розвитку експорту електричної енергії, яка стала підґрунтям для позитивних зрушень у галузі та джерелом валютних надходжень у державу.

4. Необхідно в найкоротші строки повернутися до розробки основних законодавчих актів, що упорядкують господарські відносини у вугільній галузі, створять конкурентний ринок вугілля із регулююче-стимулюючими важелями держави. Необхідність створення резерву вугілля з метою регулювання ціноутворення на вугільну продукцію ринковими методами (продаж запасів вугілля державних копалень тощо) не викликає сумнівів.

5. Актуальним є питання підвищення прозорості та публічності при вирішенні Мінвуглепромом України питань прийняття регуляторних і організаційних рішень, питань розробки регуляторних актів.

На кінець, діюче законодавство не містить визначення поняття «вугілля» та «вугільна продукція», що певним чином ускладнює практику застосування законодавства та визначення предметів регулювання в запланованих до розробки нормативно-правових актів.

Література

1. Тимошенко Ю. Уряд усе зробить для того, щоб шахтарі мали роботу, достойну зарплату, сповна користувалися всіма пільгами, передбаченими чинним законодавством // Актуальні коментарі з офіційного сайту Міністерства вугільної промисловості України. — Режим доступу : http://www.mvp.gov.ua/mvp/control/uk/publish/article?art_id=79053&cat_id=61332.

2. Інформаційно-аналітичний звіт про розвиток вугільної промисловості України у 2008 році. — Режим доступу : http://www.mvp.gov.ua/mvp/control/uk/publish/article?art_id=77336&cat_id=52294.

3. Про поточну ситуацію у вугільній промисловості та тепловій енергетиці і шляхи подолання кризових явищ в енергетичній сфері : Постанова Верховної Ради України від 25 червня 2009 р. № 1558-VI // *Голос України*. — 2009. — № 129.

4. Про інформацію Кабінету Міністрів України «Розвиток вугільної галузі України та запровадження енергозберігаючої моделі економіки — шлях до набуття енергетичної незалежності» : Постанова Верховної Ради України від 17 листопада 2006 р. № 373-V // *Відомості Верховної Ради України*. — 2007. — Ст. 23.

5. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. — К. : НІС, 2008. — 186 с.

6. Щодо виконання орієнтовного плану законопроектної роботи на 2007 рік : Розпорядження Міністерства вугільної промисловості України від 25 травня 2007 р. № 63-р // *Відомості Міністерства вугільної промисловості України*. — 2007. — № 5.

7. Про затвердження плану заходів щодо нейтралізації можливих негативних наслідків у зв'язку із вступом України до СОТ та забезпечення підвищення конкурентоспроможності національної економіки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 січня 2006 р. № 10-р // *ІАЦ «Ліга», ЛІГАБізнесІнформ*, 2010.

8. Илларионов А. Ю. К вопросу нормативного обеспечения выполнения Энергетической стратегии Украины относительно угольной отрасли / А. Ю. Илларионов // *Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовое обеспечение рационального использования природных ресурсов в сфере хозяйствования : материалы Третьей международной научно-практической интернет-конференции* (г. Донецк, 27 октября — 5 ноября 2009 г.) / науч. ред. В. К. Мамутов ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. — Донецк : изд-во «Ноулидж», 2009. — 196 с.

9. Мамутов В. К. Добывать уголь самим или надеяться на импорт? / В. К. Мамутов, В. М. Василенко // *Шахтёр Украины*. — 2003. — № 3 (214).

10. Родіна О. Г. Механізм інтеграції вугільної галузі України у світовий енергетичний ринок : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.05.01 / О. Г. Родіна ; Донец. нац. ун-т. — Донецьк, 2005. — 20 с.

11. Амоша О. І. Проблеми вітчизняної вугільної промисловості у світлі вступу України до Світової організації торгівлі / О. І. Амоша,

А. І. Кабанов, Л. Л. Стариченко. — Донецьк : Ін-т економіки пром-ті НАН України, 2006. — 68 с.

12. Амоша О. І. Перспективи розвитку та реформування вітчизняної вугільної промисловості на фоні світових тенденцій : наукова доповідь / О. І. Амоша, А. І. Кабанов, Л. Л. Стариченко ; НАН України. Ін-т економіки промисловості. — Донецьк, 2005. — 32 с.

13. Малыга В. А. Хозяйственно-правовое обеспечение минимизации негативных последствий вступления Украины в ВТО для национальной угольной промышленности / В. А. Малыга, Р. В. Овчаренко, Ю. В. Мухин // Правові й економічні аспекти вступу України до Світової організації торгівлі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень ; редкол. : В. К. Мамутов (відп. ред. та ін.). — Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2006. — 197 с.

14. Вебер М. К вопросу о целесообразности разработки мер защиты горно-добывающих предприятий от возможных негативных последствий вступления Украины в ВТО / М. Вебер // Правові й економічні аспекти вступу України до Світової організації торгівлі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень ; редкол. : В. К. Мамутов (відп. ред. та ін.). — Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2006. — 197 с.

15. Мозуляка О. О. Историчний досвід становлення та розвитку законодавства про вугледобувну промисловість в Україні (XVIII—XXI ст.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. О. Мозуляка ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 16 с.

16. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, № 19—20, № 21—22. — Ст. 144.

17. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 29. — Ст. 377.

18. Привет от Ильича. Меткомбинат Владимира Бойко банкротит свою угольную компанию // Деловая Столица. — 2009. — № 24 (422). — С. 17.

19. Про підготовку інформації щодо антидемпінгового (спеціального) розслідування стосовно імпорту в Україну коксівного вугілля : Розпорядження Міністерства вугільної промисловості України від 23 червня 2006 р. № 56-р // Відомості Міністерства вугільної промисловості України. — 2006. — № 6.

20. Ілларіонов О. Ю. Питання захисту підприємств вугільної промисловості від демпінгового імпорту за законодавством України та

Європейського Союзу / О. Ю. Ілларіонов // Сб. науч. тр. по материалам международной научно-практической конференции «Современные проблемы и пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании — 2008». — Том 15. — Юридические и политические науки. — Одесса : Черноморье, 2008. — 102 с.

21. Ілларіонов О. Ю. Питання застосування окремих захисних заходів вітчизняних вугледобувних підприємств / О. Ю. Ілларіонов // Законодательное обеспечение экономической политики государства и юридическое образование : матер. междунар. науч.-практ. конф. (Донецк — Святогорск, 16—17 апр. 2009 г.) / МОН України, Донецкий национальный университет ; ред. кол. : А. Г. Бобкова и др. — Донецк : Юго-Восток, 2009. — 285 с.

22. Росія блокуватиме імпорт українського вугілля на кордоні двох держав. — Режим доступу : http://www.mvp.gov.ua/mvp/control/uk/publish/article?art_id=78797&cat_id=61332.

23. Підстав для введення квот на імпорт вугілля немає — «Укркокс». — Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/4a93e477a1b15>.

24. Про перелік товарів критичного імпорту : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 червня 1999 р. № 1080 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 25. — Ст. 1167.

25. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 905 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 23. — Ст. 950.

26. Положення про Міністерство вугільної промисловості України, затверджене Указом Президента України «Питання Міністерства вугільної промисловості України» від 5 жовтня 2005 р. № 1417/2005 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 40. — Ст. 2541.

27. Про створення Робочої групи з питань аналізу експортно-імпорتنних операцій з вугільною продукцією : Розпорядження Міністерства палива та енергетики України від 5 травня 2004 р. № 51-р // Відомості Міністерства палива та енергетики України. — 2004. — № 5.

28. Полтавец В. И. Альтернативы реформирования угольной промышленности Украины / В. И. Полтавец, Б. А. Грядущий, Г. Л. Майдуков // Уголь. — 2008. — № 7. — С. 10—16.

29. Попова О. Ю. Перспективы развития хозяйственной деятельности предприятий угольной отрасли / О. Ю. Попова, А. А. Шушпанов // Економічний простір. — 2009. — № 24. — С. 176—182.

30. Маракеська угода про створення Всесвітньої організації торгівлі від 15 квітня 1994 р. // Внешнеэкономический бюлетень. — 1997. — № 5.

31. Генеральна угода по тарифам і торгівлі 1994 р. // Українська інвестиційна газета. – 2006. – № 29.

32. Радченко В. И. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм / В. И. Радченко, О. А. Иванюк, И. В. Плюгина и др. // Журнал российского права. – 2008. – № 8. – С. 3–14.

33. Про затвердження плану заходів щодо нейтралізації можливих негативних наслідків у зв'язку із вступом України до СОТ та забезпечення підвищення конкурентоспроможності національної економіки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 січня 2006 р. № 10-р // ІАЦ «Ліга», ЛІГАБізнесІнформ, 2010.

34. Про затвердження плану заходів щодо адаптації української економіки до вимог СОТ : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2008 р. № 1381-р // ІАЦ «Ліга», ЛІГАБізнесІнформ, 2010.

35. Щодо здійснення планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів у 2010 році : Наказ Міністерства вугільної промисловос-

ті України від 8 грудня 2009 р. № 559 // ІАЦ «Ліга», ЛІГАБізнесІнформ, 2010.

36. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 145-р // ІАЦ «Ліга», ЛІГАБізнесІнформ, 2010.

37. Про затвердження плану заходів на 2006–2010 роки щодо реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 липня 2006 р. № 436-р // ІАЦ «Ліга», ЛІГАБізнесІнформ, 2010.

38. Про створення робочої групи з розробки програми розвитку вугільної промисловості України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 липня 2009 р. № 30-р // ІАЦ «Ліга», ЛІГАБізнесІнформ, 2010.

39. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 року «Про стан і перспективи розвитку вугільної промисловості та невідкладні заходи щодо підвищення безпеки праці в цій галузі» : Указ Президента України від 5 серпня 2008 р. № 685/2008 // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 147.

Подано до редакції 02.04.2010 р.