

## ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 346.58

**О. О. Ашурков,**

*канд. юрид. наук,  
завідуючий відділом,  
Інститут економіко-правових  
досліджень НАН України, м. Донецьк,*

**Р. В. Овчаренко,**

*юрист юридичного департаменту,  
АБ «УкрБізнесБанк»*

### МЕТА І СТРУКТУРА ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Законодавство про зовнішньоекономічну діяльність є досить особливим розділом господарського законодавства України, який з часів здобуття незалежності пройшов специфічний шлях свого розвитку. Формування його основного масиву в умовах відсутності системоутворюючого акта господарського законодавства та визнання зовнішньоекономічної діяльності як особливого виду господарської діяльності призвело до впровадження достатньої кількості правових дефініцій, засобів і режимів, які мали інший зміст, ніж той, що встановлювався у внутрішньому господарсько-правовому регулюванні. Безумовно, в законодавстві, яке повинно опосередковувати зв'язок національної і світової економіки, можуть існувати особливості правового регулювання, але вони не мають призводити до викривлення узгодженого правового регулювання господарської діяльності в цілому. Таким чином, у продовж певного періоду часу був порушений функціональний зв'язок між правовими нормами, які регламентують господарську діяльність на внутрішньому та на зовнішньому ринках. Серед основних чинників такого явища слід зазначити панування на початку 90-х років концепції невтручання держави в економіку, що активно підтримувалось представниками цивільного права.

Глибока рецесія національної економіки останнього часу достатньо швидко продемонструвала помилковість і неприйнятність цивілістичного підходу до правового регулювання господарської діяльності. Зі зміною розуміння ринкової економіки, як економіки де державне регулювання є невід'ємною складовою її стійкого функціонування та розвитку, була затребувана та набула свого широкого ви-

знання господарсько-правова концепція правового регулювання господарської діяльності. Одним із основних її положень є організаційно-майновий зміст господарських відносин, що обумовлює комплексний підхід до правового регулювання відносин як із організації господарської діяльності, так і її здійснення.

Серед зовнішніх чинників, під впливом яких проходило становлення національного законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності, слід відзначити перш за все створення в 1992 р. Європейського союзу (далі – ЄС) та у 1994 р. – Світової організації торгівлі (далі – СОТ) і підписання Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ 94). Курс держави на вступ до вказаних наддержавних інституцій поставив за мету необхідність проведення гармонізації національного законодавства до положень угод, які визначають умови членства в них. Оскільки майбутнє членство України в ЄС поставлено в залежність від її вступу до СОТ, саме гармонізація національного законодавства до юридичних документів СОТ набула в Україні спочатку найбільшої актуалізації. У той же час на порозі дворіччя членства у СОТ постає актуальним якісно нове питання – питання підвищення ефективності законодавства про зовнішньоекономічну діяльність і вдосконалення його структури.

В економічній та юридичній літературі існує багато досліджень із проблематики умов вступу України до СОТ і гармонізації національного законодавства. Дане дослідження не ставить за мету провести оцінку економічних переваг чи недоліків від членства у СОТ, як і не є головною метою пропонування внесення окремих змін до законодавства про зовнішньоекономічну діяльність, що спрямовані на підвищення його відповідності єв-

© О. О. Ашурков, Р. В. Овчаренко, 2010

ропейським чи міжнародним стандартам. *Дане дослідження є спробою здійснити системний аналіз внутрішніх і зовнішніх функціональних зв'язків законодавства про зовнішньоекономічну діяльність з метою підвищення рівня його ефективності та узгодженості внутрішньої структури.*

Методологічну основу дослідження складає програмно-цільовий (програмно-функціональний) підхід, який знайшов широкий розвиток в науці господарського права. Одними із перших, хто запропонували доцільність використання програмно-цільового підходу у правових дослідженнях, розкрили його зміст, стали відомі представники господарсько-правової науки В. К. Мамотов і Г. Л. Знаменський. В основі програмно-цільового підходу лежить характеристика системи господарського законодавства як системи функціонально-цільової. Головним в оцінці її ефективності є категорія мети, засобом досягнення якої стає функція, що виступає підметою на більш нижчому рівні. Наповнюючи наведене положення правовим змістом, слід зазначити, що мета правового регулювання досягається внаслідок функціонування узгоджених правових норм, а ступень досягнення мети є характеристикою його ефективності. Формування ефективної системи господарського законодавства повинно розвиватися у напрямку створення так званої мережі «вузлів» (визначеної сукупності норм), за допомогою яких ув'язуються воедино розрізнені господарські зв'язки [1, с. 213–214]. Тільки у такий спосіб стає можливим врахувати при правовому регулюванні існуючий нерозривний зв'язок між організаційними та майновими елементами господарсько-правових відносин [2, с. 147].

Законодавство про зовнішньоекономічну діяльність, як ніякий інший сегмент господарського законодавства, зазнав і продовжує зазнавати наслідки недостатнього застосування можливостей програмно-цільового підходу до його формування. Основним напрямом розвитку законодавства про зовнішньоекономічну діяльність в останні десять років, без всякого сумніву, була його гармонізація відповідно до правових актів ЄС і СОТ. Реалізація цієї мети обумовила прийняття більш ніж сімдесятьох законів і значну кількість інших нормативно-правових актів, які докорінно змінили структуру законодавства про зовнішньоекономічну діяльність.

Однак слід зазначити, що, на наш погляд, така мета є хибною, оскільки підміняє дійсні цілі

засобами, а замість стратегії розвитку – пропонується тактика короткострокових дій. Якщо в інших країнах інтеграційні процеси сприймаються як додаткові можливості досягти бажаних для них результатів, то лише в Україні інтеграція була проголошена самоціллю.

На теперішній час серед першочергових постає завдання дослідження та розробки заходів щодо підвищення ступеня відповідності існуючої структури законодавства про зовнішньоекономічну діяльність поставленим перед ним цілям, за допомогою яких можуть бути реалізована загальна мета господарського законодавства. Для програмно-цільового підходу питання мети є ключовим. У зв'язку з цим слід приділити окрему увагу визначенню загальних цілей господарського законодавства та його окремого розділу – зовнішньоекономічного законодавства. Дослідження теоретичних аспектів мети господарського законодавства набуло свого розвитку в наукових працях Г. Л. Знаменського, який зазначає, що мета цієї галузі має не тільки правовий, але й економічний зміст. Причому правові цілі виступають засобами реалізації економічних, які у свою чергу є визначальними по відношенню до перших [2, с. 50–52]. В сучасних умовах, враховуючи результати попередніх досліджень, загальну мету господарського законодавства можна визначити як *забезпечення ефективності суспільного виробництва, його соціальної спрямованості шляхом оптимального сполучення ринкового саморегулювання економічних відносин та державного регулювання макроекономічних процесів.*

Поряд із загальною метою господарське законодавство має локальні правові та економічні цілі, які встановлюються для окремих підгалузей та інститутів цієї галузі. Мета законодавства про зовнішньоекономічну діяльність, що має предметом свого правового регулювання особливий вид господарських відносин, виконує не тільки це важливе завдання, але й разом із тим також одночасно є засобом досягнення загальної мети господарського законодавства. Визначення мети законодавства про зовнішньоекономічну діяльність потребує розкриття її правового та економічного змісту. Щодо правового аспекту мети, то він є єдиним для всієї правової матерії і полягає в забезпеченні відповідності поведінки суб'єктів правовідносин ідеальній моделі, що встановлюється шляхом застосування форм впливу права (заборон, дозволів і приписів).

Обґрунтування та визначення змісту економічної мети законодавства про зовнішньоеконо-

мічну діяльність раніше не було предметом спеціальних юридичних досліджень. Наука господарського права лише наближається до повного використання можливостей програмно-цільового підходу в окремих напрямках економіко-правових досліджень. Саме визначення цілей окремих інститутів господарського законодавства ставить як першочергове завдання сьогодення «Концепція модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу України». Автори наведеної концепції цілком справедливо зазначають, що неозорий масив господарсько-правових актів, конгломератний і неузгоджений за своїм характером, не можливо трансформувати в систему господарського законодавства без правильного визначення та погодження між собою правових і економічних цілей [3].

Визначення економічної мети зовнішньоекономічного законодавства дозволить забезпечити стійкість внутрішньої структури, обумовити його ефективність і встановити найменш узгоджені групи правових норм. Така мета не створюється законодавцем виходячи із власного розсуду. Навпаки, вона формується виходячи із основного завдання зовнішньоекономічної стратегії держави. Одне з найбільш влучних і змістовних визначень національної зовнішньоекономічної стратегії міститься в Посланні Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» [4]. Відповідно до вказаного документа «ключове завдання зовнішньоекономічної стратегії – забезпечення відповідно до світових стандартів і критеріїв оптимальних параметрів відкритості української економіки, дотримання яких сприятиме економічній безпеці держави, забезпечуватиме тісніше поєднання внутрішньої та зовнішньої економічної політики».

Внутрішня організація складної системи зовнішньоекономічного законодавства повинна забезпечити її стійкість від впливу протиріч, які є невід'ємною ознакою зовнішньоекономічних відносин. Перш за все це протиріччя, які виникають: між вітчизняними підприємствами та іноземними конкурентами на зовнішньому ринку; між вітчизняними підприємствами та іноземними конкурентами на внутрішньому ринку; між вітчизняними підприємствами на світових ринках; між державою та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Відповідно до програмно-цільового підхо-

ду узгодження зазначених вище протиріч можна розглядати як наступні основні підцілі або засоби досягнення загальної мети зовнішньоекономічного законодавства.

Подолання протиріч між різними елементами системи зовнішньоекономічних відносин потребує застосування особливого методу правового регулювання, який дозволив би забезпечити не тільки їх охорону і стабілізацію, але й розвиток у необхідному напрямку. З цього приводу Г. Л. Знаменський справедливо зазначає, що досягнення мети господарського законодавства та його окремих інститутів не можливо досягти шляхом механічного поєднання традиційних правових методів: узгодження, підпорядкування і власних приписів. Ефективна реалізація функції господарського законодавства – охорона, стабілізація і спрямування розвитку відносин – потребує впровадження єдиного методу правового регулювання, який інтегрує наведені вище традиційні методи. У методі правового регулювання перехід від звичайного поєднання або віддання переваги одному із засобів правового впливу до системної організації досягається шляхом їх підпорядкуванню ключовому принципу – принципу рівного підпорядкування усіх суб'єктів господарювання єдиному господарському порядку [2, с. 70–71; 5, с. 70–71]. Саме завдяки включенню до єдиного методу правового регулювання принципу господарювання компенсується відсутність тих ознак, які характеризують правовий метод (засобів впливу на суспільні відносини), утворюється можливість для його загальної характеристики. Принцип рівного підпорядкування усіх суб'єктів господарювання єдиному господарському порядку дозволяє організувати господарські зв'язки між суб'єктами зовнішньоекономічних відносин таким чином, щоб вони, незалежно від конфлікту економічних інтересів, розвивали свої відносини переважно на засадах співробітництва. Саме на таких засадах у господарському праві утворюється система методів правового регулювання, яка включає єдиний метод і автономні методи, сполучення яких не є випадковим або довільним.

Мета зовнішньоекономічного законодавства обумовлюється не лише внутрішньодержавною стратегією економічного розвитку, але і впливом зовнішніх чинників, основним серед яких є режим міжнародних торговельних відносин, встановлений у правових документах СОТ. В умовах відкритості світового торговельного середовища мета національного законодавства

про зовнішньоекономічну діяльність не може суперечити меті правового регулювання міжнародних економічних відносин. Однак, виходячи із внутрішньодержавних інтересів і рівня економічного розвитку, у кожній державі встановлюються своє специфічне співвідношення між засобами досягнення зазначеної відповідності.

Правові документи СОТ спрямовані на єдину мету, але в рамках такої єдності розрізняються два аспекти: економічний і юридичний. Визначальною, як і на національному рівні, є економічна складова. В умовах високого рівня лібералізації міжнародних економічних відносин економічна мета правових документів СОТ може бути визначена за двома напрямками. По-перше, це створення та розвиток торговельної системи, яка встановлювала б рівні умови участі в неї незалежно від стану економічного розвитку держав. По-друге – унеможливлення відкритих економічних суперечок між окремими державами або економічними союзами.

Враховуючи наведене вище, *мету зовнішньоекономічного законодавства можна визначити як забезпечення сталого економічного розвитку економіки держави в умовах рівноваги інтересів держави, національних та іноземних суб'єктів господарювання.*

Визначення мети законодавства про зовнішньоекономічну діяльність дозволяє перейти до характеристики його внутрішньої структури. Поняття структури системи було створено в історії науки з метою розробки універсальної мови опису всього різноманіття різнорідних систем. У рамках системного підходу під структурою системи розуміється «вид композиції або вид впорядкованості елементів, який є стійким (інваріантним) щодо певних змін, перетворень» [6, с. 21]. Наведена дефініція структури системи має всі підстави для використання в рамках системного підходу у правових дослідженнях.

Структуру будь-якої галузі чи інституту законодавства можна визначити як впорядковане розташування відповідних нормативно-правових актів. Щодо структури господарського законодавства, то вона повинна відображати всі підстави, умови, форми і прояви господарської діяльності [7, с. 56]. Відповідно до програмно-цільового підходу визначальним критерієм для організації внутрішньої структури системи господарського законодавства та його окремих інститутів є його мета. Зазначена позиція є не єдиною. На відміну від представників господарсько-правової концепції, пред-

ставники інших концепцій правового регулювання господарської діяльності в якості визначального критерію організації структури законодавства розглядають предмет правового регулювання. Вплив різних підходів на формування структури інститутів господарського законодавства до тепер строює суттєві перешкоди його систематизації і призводить до зменшення ефективності його функціонування.

Розглядаючи питання структури зовнішньоекономічного законодавства, необхідно визначитися і з тим, що ми розуміємо під терміном «законодавство» в даному випадку. Це поняття достатньо широко використовується в нормативно-правових актах, науковцями, в юридичній практиці. Але як це не парадоксально, до теперішнього часу воно не знайшло свого нормативного закріпленого визначення і вживається, а іноді і ототожнюється з актами законодавства, нормативно-правовими актами, законами та ін. Не прояснює ситуацію і Конституція України, в якій цей термін використовується в різних значеннях (у ст. 9, 19, 118, п. 12 розд. XV Конституції України, де й зустрічається термін «законодавство», він використовується як у вузькому, так і в широкому значеннях; у п. 12 розд. XV Основного Закону він вжитий у вузькому значенні, а у ст. 19 і ст. 118 – у широкому) [8]. Не ліпшим є положення в науковому середовищі, де немає єдності відносно питання обсягу нормативно-правових актів, які охоплюються поняттям «законодавство». Залежно від такого обсягу, за наявності немалої кількості позицій щодо даного питання, прийнято розуміти термін «законодавство» у широкому та вузькому значеннях.

Прихильники широкого підходу вважають, що поняттям «законодавство» охоплюється сукупність усіх нормативно-правових актів у державі [9, с. 96], які прийняті відповідно до своїх повноважень державними органами та органами місцевого самоврядування, а також їх повноважними посадовими особами, і навіть відомчі інструкції [10, с. 12]. У даному випадку можна говорити про ототожнення поняття «законодавство» з усім масивом норм права у формі приписів, санкціонованих державою [11, с. 14].

Протилежної позиції дотримуються прибічники концепції вузького розуміння терміна «законодавство» і пропонують його розуміти як сукупність нормативно-правових актів найвищої юридичної сили, тобто закони, що приймаються найвищим представницьким органом

або референдумом [12, с. 173]. Ця думка базується на тому, що оскільки в чинній Конституції України був закріплений принцип розподілу влади, то законодавство варто розуміти виключно як результат діяльності законодавчої гілки влади [13, с. 69]. Крім того, до поняття «законодавство» також слід включати відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Представники даного підходу вбачають небезпеку в застосуванні широкого трактування поняття терміну «законодавство», яка пов'язана з тим, що таке розуміння даного терміну знижує значущість закону, спонукає до «обростання» його підзаконними актами, особливо відомчими нормативними актами, і може використовуватися як легальний засіб применшення значення закону як основи законності та правопорядку в державі [14, с. 408].

Існує і так званий універсальний або поміркований підхід до даної проблеми. Його прихильники визнають необхідність переходу від широкого розуміння терміна «законодавство», який використовувався у правовій традиції, що дісталася у спадок, коли домінувало уявлення про органічну взаємодію законів і актів, які їх конкретизують та розвивають, до вузького і в цілому підтримують концепцію розуміння законодавства виключно як сукупності законів. Вони вважають, що з метою забезпечення в суспільстві верховенства законів у майбутньому раціональніше дотримуватися саме такого трактування законодавства. Сьогодні, на думку представників даного напрямку, під терміном «законодавство» доцільніше розуміти як закони, так і засновані на них підзаконні нормативно-правові акти [11, с. 15]. Але відмовитися від такого широкого тлумачення терміну «законодавство» і перейти до більш вузького його трактування відразу, як вважають деякі дослідники, — неможливо [15, с. 6].

Центральне місце на тепер серед усіх тлумачень терміну «законодавства» займає рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98. Конституційний Суд України, аналізуючи звернення Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 КЗпП України, дійшов висновку, що термін «законодавство», який використовується в даному контексті, необхідно розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної

Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень і відповідно до Конституції України й законів України [16]. Можна вести мову про те, що тлумачення Конституційного Суду України стосується виключно розуміння поняття «законодавство» в контексті ч. 3 ст. 21 КЗпП України. Проте слід вважати, що це рішення має значення не тільки для законодавства про працю, але й для інших галузей законодавства. Між тим, Конституційний Суд України фактично визнав компромісне тлумачення поняття «законодавство», до якого не входять нормативно-правові акти, розташовані нижче в ієрархії, ніж акти Кабінету Міністрів України [11, с. 15]. Тепер звернемося до Господарського кодексу України (далі — ГК України) [17]. Стаття сьома ГК України не оперує поняттям «законодавство», але зазначає, що відносини в сфері господарювання регулюються Конституцією України, цим Кодексом, законами України, нормативно-правовими актами Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також іншими нормативними актами. Виходячи з того, що зовнішньоекономічна діяльність є частиною господарської діяльності, а також маючи на увазі те, що до системи господарського законодавства входять і акти, які містять норми двох або декількох галузей законодавства в частині що торкається господарсько-правового регулювання [18, с. 57–58], можна стверджувати що до системи зовнішньоекономічного законодавства входять також і акти, які містять норми двох або декількох галузей законодавства в частині що торкається регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

При розгляді даного питання не можна не звернути увагу на те, як окреслює об'єм зовнішньоекономічного законодавства Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (далі — Закон «Про ЗЕД») [19]. Згідно з абз. першим частини п'ятою ст. 2 зазначеного Закону зовнішньоекономічна діяльність регулюється тільки законами України. Але абз. другий тієї ж частини даної статті та частина третя ст. 5 не забороняють застосування підзаконних актів державних органів і актів управління місцевих органів, якщо вони не створюють для суб'єктів ЗЕД умови менш сприятливі, ніж ті, які встановлені законами України. Крім того, ст. 6 Закону «Про ЗЕД» зобов'язує суб'єктів ЗЕД складати зовніш-

ньоекономічні договори (контракти) відповідно до цього та інших законів України з урахуванням міжнародних договорів України, а також дає право використовувати відомі міжнародні звичаї, рекомендації міжнародних органів та організацій, якщо це не заборонено прямо та у виключній формі законами України.

Таким чином, кількість джерел нормативно-правового регулювання господарської, у тому числі зовнішньоекономічної, діяльності більш ніж велика та остаточно не визначена, що створює тільки додаткові труднощі у визначенні об'єму і структури зовнішньоекономічного законодавства України.

Узагальнюючи вищенаведене та враховуючи Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р., *до обсягу законодавства України у сфері зовнішньоекономічної діяльності пропонується включати такі нормативно-правові акти, як: закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції і законів України, які містять норми, що торкаються регулювання зовнішньоекономічної діяльності.*

Система любой галузі, підгалузі чи інституту законодавства формується за звичай навколо основоположного юридичного акту. Для зовнішньоекономічного законодавства таким нормативно-правовим актом, який визначив загальні засади правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності свого часу, був Закон «Про ЗЕД».

Виходячи з історичних передумов формування вітчизняного зовнішньоекономічного законодавства, метою в цілому прогресивного на час прийняття Закону «Про ЗЕД» було закріплення дозвільної системи правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Іншими словами, Закон консолідував у своєму вмісті усі види діяльності за участю іноземного елемента, будь-то торгівлі, фінансові, страхові, кредитні та інші операції. Традиційно зовнішньоекономічна діяльність перед усім розумілася як зовнішньоторговельна в контексті експортно-імпорتنих операцій. Однак викладення у ст. 4 Закону «Про ЗЕД» видів цієї діяльності через спробу казуїстичного переліку різноманітних за своєю правовою та економічною природою господарських операцій є, на слушну думку деяких дослідників, іншою крайністю [20,

с. 84]. Дійсно, диференціація зовнішньоекономічної діяльності на окремі види важлива в контексті застосування «типових схем» державного регулювання, а не для підміни Господарського або Цивільного кодексу в частині переліку видів договірних зобов'язань. Крім того, таке докладне закріплення досить широкого спектра видів діяльності мало своєю метою не тільки і не стільки розв'язання складних правових колізій, скільки установлення жорсткого державного контролю над цією сферою господарювання. Таким чином, можна говорити про втілення у першій редакції Закону «Про ЗЕД» принципу «дозволено все, що передбачено законом».

Між тим Закон «Про ЗЕД» досить детально і усестороннє урегулював напрями цієї діяльності. Так, цим Законом визначені поняття зовнішньоекономічної діяльності, експорту, імпорту, товару тощо (ст. 1), а також принципи (ст. 2), суб'єкти (ст. 3), види зовнішньоекономічної діяльності (ст. 4). Відповідно до ст. 5 цього Закону врегульовано право на здійснення ЗЕД. Всі суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності мають рівне право здійснювати будь-які її види, прямо не заборонені законами України, незалежно від форм власності та інших ознак. Цією ж статтею забороняється втручання державних органів у зовнішньоекономічну діяльність її суб'єктів у випадках, не передбачених цим Законом.

Закон дає поняття зовнішньоекономічного договору (контракту), врегулює правила його укладання (ст. 6), визначає основи (ст. 7) та напрями державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, визначає органи, які здійснюють це регулювання та їх компетенцію (ст. 9–10), регулює порядок страхування (ст. 15), ліцензування і квотування зовнішньоекономічної діяльності (ст. 16), заборону окремих видів експорту та імпорту (ст. 17), порядок встановлення і застосування технічних, фармакологічних, санітарних, фітосанітарних, ветеринарних і екологічних стандартів і вимог (ст. 18), спеціальних імпорتنих процедур (ст. 19), заходів щодо захисту економічної конкуренції (ст. 20), регулювання державного замовлення (ст. 21), обліку зовнішньоекономічних операцій (ст. 22), створення та функціонування спеціальних правових режимів зовнішньоекономічної діяльності (розділ III), захисту прав і законних інтересів держави та інших суб'єктів (розділ IV), низку інших питань.

Декілька років після свого прийняття Закон «Про ЗЕД» був мало не єдиним законодавчим актом такого рівня, який регулював зовнішньо-

економічну діяльність. Накопичені за цей час проблеми та винайдені окремі практичні можливості їх розв'язання придали поштовху процесу законотворення в цієї сфері. Майже першим в цьому ряді, не враховуючи Декретів Кабінету Міністрів України, став Закон України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» [21]. Він встановив граничний 180-денний строк розрахунків за експортний товар із часу його митного оформлення, або за імпортованими операціями, коли відстрочка поставки товару перевищує 180 календарних днів із моменту передоплати або виставлення векселю на користь постачальника імпортованого товару (робіт, послуг). За перевищення названого строку законом передбачені штрафні санкції.

15 вересня 1995 р. був прийнятий Закон України «Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах» [22]. Однією з головних новел цього Закону став пункт 14 ст. 2, який передбачив те, що готова продукція, яка вироблена з давальницької сировини, ввезеної іноземним замовником на митну територію України, і вивозиться з митної території України, не обкладається вивізним (експортним) митом та іншими податками і зборами (крім митних зборів), що справляються в разі експорту товарів, і не підпадає під режим ліцензування і квотування. На готову продукцію, що вироблена з використанням давальницької сировини, ввезеної на митну територію України іноземним замовником, і належить йому, не поширюється спеціальний режим експорту товарів, за винятком товарів спеціального призначення, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України.

До системи зовнішньоекономічного законодавства в подальшому додалося ще декілька законів, які регулюють окремі напрями зовнішньоекономічної діяльності, наприклад, закони: «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» [23], «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україні» [24], «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» [25], «Про регулювання товарообмінних (бартерних) операцій у галузі зовнішньоекономічної діяльності» [26] та ряд інших.

Не вдаючись до аналізу цих Законів, що не є метою даної статті, тим не менш зазначимо, що вони лише певною мірою доповнюють Закон України «Про ЗЕД», деталізуючи окремі напрями правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Як було зазначено раніше, до поняття «законодавство» також слід включати відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У контексті питання, що розглядається, не вдаючись до ретельного аналізу змісту та механізму дії цих документів, зазначимо, що в Україні найбільшого поширення набули так звані інтегральні конвенції, в яких уніфіковані норми входять до тексту самої конвенції, до її «тіла», але не зведені до одноманітного закону, який зазвичай складає додаток до конвенції. Така форма уніфікації застосовується тепер у багатьох сферах міжнародного співробітництва через те, що уніфіковані норми, які включені до них, завжди є такими, що самоздійснені та розраховані на пряме застосування. Це дозволяє державам-учасникам інтегральної конвенції за для приведення уніфікованих норм в дію в системі свого права обмежитись їх санкціонуванням [27, с. 52]. Частіше за все подібні конвенції не торкаються внутрішньодержавних відносин, а стосуються лише відносин міжнародного характеру. У підсумку приєднання України до таких документів, відповідних до якихось відносин, в державі діє два порядки регулювання: один – для відносин внутрішніх, другий – для міжнародних.

Здавалося б, що при цьому відпадає питання про необхідність трансформації національного законодавства, але насправді такий результат не у всіх випадках можливий. Крім того, рівнобіжне існування двох варіантів регламентації тільки ускладнює систему правового регулювання в цілому, що слід мати на увазі у процесі удосконалення системи зовнішньоекономічного законодавства.

Останніми роками у зв'язку із підготовкою і вступом України до СОТ було розпочато процес гармонізації зовнішньоекономічного законодавства до документів цієї організації. Основу такої гармонізації складала необхідність термінологічної узгодженості, а також включення або виключення статей зі змістом, відповідним до вимог ГАТТ/СОТ, а також виникаюча внаслідок цього необхідність текстуальної узгодженості вітчизняних нормативних актів між собою. Таким чином, йдеться про так звану внутрішню та зовнішню гармонізацію, системоутворюючим чинником якої за сутністю виступили вимоги ГАТТ/СОТ. Подібне явище навряд чи можна визнати концептуальним підходом до питань гармонізації, оскільки в даному контек-

сті не береться до уваги економічна обґрунтованість побудови взаємовідносин із самою організацією (СОТ), практична доцільність існування або модифікації окремих вітчизняних інститутів (ліцензування, квотування та ін.), що тягне за собою зміну вітчизняного законодавства без урахування мети і предмета правового регулювання. Саме звідси випливають проблеми термінологічних неузгодженостей, виникнення численності нормативного матеріалу.

На даний час зовнішньоекономічну діяльність, тим чи іншим чином, регулює біля 300 нормативно-правових актів різного рівня, у тому числі, як мінімум, до 70 законів України, майже 40 указів Президента України та 60 постанов Кабінету Міністрів України. Така кількість, різноманітність та деякою мірою неузгодженість нормативно-правових актів засвідчує недосконалість структури системи зовнішньоекономічного законодавства, додатковим свідомством чому є характер зауважень, які містить Звіт Робочої групи з питань вступу України до Світової Організації Торгівлі. Серед основних із них до зовнішньоекономічного законодавства найбільш типовими називаються – суперечливість нормативно-правових актів, їх неузгодженість, а іноді й відсутність спеціальних законів [28].

Незважаючи на введення в дію з 1 січня 2004 р. Господарського кодексу України, впродовж наступних років законодавство про зовнішньоекономічну діяльність не зазнало його системоутворюючого впливу, залишаючись надмірно об'ємним і неузгодженим. Проблему також підсилює той фактор, що зазначене законодавство виступає як спеціальне у правовому регулюванні зовнішньоекономічних відносин по відношенню до відповідних положень загального характеру Господарського кодексу України. Це, в свою чергу, обумовило не розв'язання самої проблеми, а просту констатацію наявності норм права в кодексі та інших актах, що регулюють зовнішньоекономічні відносини. Останнє у вітчизняній науковій літературі знайшло своє відображення у виданні підручників та учбових посібників із правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності. При цьому в окремих випадках лише підкреслюється, що відповідно до Господарського кодексу України зовнішньоекономічна діяльність виступає різновидом господарської діяльності.

Таким чином, створена під впливом вище перелічених чинників система зовнішньоекономічного законодавства на даний час сфор-

мована з декілька викривленою метою, із практичним ігноруванням факту набуття чинності Господарським кодексом України та мети господарського законодавства, не в змозі адекватно та ефективно регулювати відносини у даній сфері.

Одним із основних заходів із підвищення ефективності структури законодавства про зовнішньоекономічну діяльність є його модернізація на базі Господарського кодексу України. Основу процесу модернізації цього законодавства повинно складати подальше налагодження гармонійних зв'язків між нормами ГК України та нормами правових актів у самому зовнішньоекономічному законодавстві, зв'язків інститутів цього законодавства із суміжними інститутами господарського законодавства, а також зв'язків із відповідним міжнародним законодавством. Більш компактний вид структури зовнішньоекономічного законодавства може бути наданий за рахунок її наближення до відповідної структури правових документів СОТ, але за змістом воно має відповідати загальним цілям господарського законодавства.

*Узагальнюючи вищеведене, модернізовану структуру зовнішньоекономічного законодавства можна уявити собі таким чином.*

Системоутворюючим, стрижневим у структурі зовнішньоекономічного законодавства має бути ГК України в якому сконцентровані загальні господарсько-правові норми, котрі формулюють основні засади господарської діяльності, господарсько-правові засоби її державного регулювання, напрями економічної політики і т. п., які мусять слугувати головним підґрунтям особливостей правового регулювання будь-якої окремої галузі господарювання. Загальні норми правового регулювання ЗЕД належить сконцентрувати в його главі 37, умовно окресливши її зміст як «Загальні засади зовнішньоекономічної діяльності».

Виходячи з того, що в кожній окремої галузі господарювання можуть виникати відносини із присутністю іноземного елемента, то усяка з них має свою складову частину зовнішньоекономічної діяльності, у правовому регулюванні якої існують деякі особливості. Тобто на даному рівні регулювання ЗЕД містяться спеціальні закони, які присвячені регулюванню діяльності в окремих галузях господарювання, ті їх розділи, які передбачають особливості зовнішньоекономічної діяльності в цих галузях. Між тим, базовою на цьому рівні регулювання стає глава 37 ГК України, в якій зосереджуються загальні ви-



моги до правового регулювання ЗЕД. Головним серед цих законів має стати закон про зовнішню торгівлю. Закон «Про ЗЕД» має бути скасованим, оскільки загальні норми відносно регулювання ЗЕД відносяться до глави 37 ГК України.

У даному контексті цікавим виявляється той факт, що іноземна традиція правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності припускає регулювання різних її видів спеціальними законами. У більшості випадків закон про зовнішньоекономічну діяльність як системоутворюючий нормативний акт у даній сфері в іноземних державах відсутній. Основи ж цієї діяльності постають у вигляді зовнішньої торгівлі, про що свідчить сама назва Світової Організації Торгівлі та відповідних генеральних угод про торгівлю, загальний об'єм світового товарообігу, вміст національних і міжнародних правових документів, регулюючих цю сферу діяльності.

Як було зазначено вище, до системи господарського законодавства входять також і акти, які містять норми двох або декількох галузей законодавства в частині, що торкається господарсько-правового регулювання, а до системи зовнішньоекономічного законодавства також входять акти, які містять норми двох або декількох галузей законодавства в частині, що торкається регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Таким чином, на даному рівні регулювання мають розташуватися спеціальні функціональні закони, вимоги деяких норм котрих розповсюджуються на всі види ЗЕД (вимоги до ліцензування, страхування, розрахунків в іноземній валюті тощо).

У правовій системі всі норми, інститути та галузі однаково важливі (їх не слід розділяти на основні та неосновні, другорядні), оскільки у взаємодії вони і створюють цілісну єдність, систему [7, с. 57]. При всьому можливому різноманітті внутрішньої будови зовнішньоекономічного законодавства увесь цей масив повинен бути скріплений єдиною метою та базовою термінологією.

Уявляється, що запропонована структура зовнішньоекономічного законодавства надасть можливість знайти баланс між гнучкістю та визначеністю регулювання без шкоди його адекватності, сприятиме модернізації зокрема зовнішньоекономічного та господарського законодавства в цілому.

### Література

1. Мамутов В. К. Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности

(методология, направления) / В. К. Мамутов. — К. : Наукова Думка, 1982. — 236 с.

2. Знаменский Г. Л. Совершенствование хозяйственного законодательства: цель и средства / Г. Л. Знаменский. — К. : Наукова думка, 1980. — 186 с.

3. Концепция модернизации хозяйственного законодательства на базе Хозяйственного кодекса Украины (проект) // Экономика та право. — 2006. — № 2. — С. 5–16.

4. Послання Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» // Урядовий кур'єр. — 2002. — № 100. — С. 2–6.

5. Знаменский Г. Л. Хозяйственный механизм и право / Г. Л. Знаменский ; АН УССР. Ин-т экономики промышленности ; отв. ред. В. К. Мамутов. — К. : Наукова думка, 1988. — 160 с.

6. Тюхтин В. С. Отражение, системы, кибернетика / В. С. Тюхтин. — М. : Изд-во «Наука», 1972. — 255 с.

7. Знаменский Г. Л. Хозяйственное законодательство Украины: формирование и перспективы развития / Г. Л. Знаменский. — К. : Наукова думка, 1996. — 64 с.

8. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

9. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. — К., 1994. — 211 с.

10. Головатий С. Нова Конституція України та подальший кодифікаційний процес / С. Головатий // Українське право. — 1997. — С. 12–17.

11. Петришин О. Законодавство України у сфері державної безпеки: загальнотеоретичні підходи до визначення / О. Петришин, Д. Лук'янов // Вісник Академії правових наук України. — 2009. — № 2 (57). — С. 13–24.

12. Колодій А. М. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков. — К., 1997. — 357 с.

13. Лившиц Р. З. Теория права : учебник / Р. З. Лившиц. — М., 1994. — 259 с.

14. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О. Ф. Скакун. — Харьков : Эспада, 2005. — 840 с.

15. Шаповал В. М. Верховенство закону як принцип Конституції України / В. М. Шаповал // Право України. — 1999. — № 1. — С. 5–7.

16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу

законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – С. 59.

17. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.

18. Хозяйственное право : учебник / В. К. Макутов, Г. Л. Знаменский, В. В. Хахулин и др. ; под ред. Макутова В. К. – К. : Юринком Интер, 2002. – 912 с.

19. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 3. – Ст. 78.

20. Юсупов В. Визначеність зовнішньоекономічної політики держави – основний чинник її законодавчого забезпечення / В. Юсупов // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 5. – С. 82–85.

21. Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті : Закон України від 23 вересня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 40. – Ст. 364.

22. Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах : Закон України від 15 вересня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 32. – Ст. 255.

23. Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції: Закон України від 17 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 44. – Ст. 281.

24. Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україні : Закон України від 22 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 4. – Ст. 55.

25. Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту : Закон України від 22 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 9. – Ст. 65.

26. Про регулювання товарообмінних (бартерних) операцій у галузі зовнішньоекономічної діяльності : Закон України від 23 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5–6. – Ст. 44.

27. Иванов Г. Г. Международное частное морское право / Г. Г. Иванов, А. Л. Маковский. – Ленинград, 1984. – 197 с.

28. Звіт Робочої групи з питань вступу України до Світової організації торгівлі. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=981\\_c62](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=981_c62).

*Надійшла до редакції 16.04.2010 р.*