



## КВОТИРОВАНИЕ КАК НАПРАВЛЕНИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

Елена ДЖАФАРОВА,

кандидат юридических наук, доцент,

профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел  
Харьковского национального университета внутренних дел

### Summary

The article substantiates that quota of economic activity in Ukraine is a kind of licensing activity, which is characterized by following features: 1) subject is economic security of state, subject – security of person; 2) the activity is purposeful; 3) has organizational and administrative character; 4) is a public service; 5) carried out by authorized public authorities, whose powers are established by current legislation.

Determined that procedure quotas – is regulated by administrative procedural law of public authorities within powers defined by applicable law, aimed at implementation of administrative rules of substantive law as well as substantive rules of other branches of law in implementation of foreign economic activity in respect of which establishes certain quotas to ensure rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities and security of state as a whole.

**Key words:** licensing activity, bodies of public administration, quotas, procedure.

### Аннотация

В статье рассматривается квотирование хозяйственной деятельности в Украине, как вида разрешительной деятельности, которому присущи следующие признаки: 1) объектом является экономическая безопасность государства, предметом – безопасность личности; 2) деятельность является целенаправленной; 3) имеет организационно-распорядительный характер; 4) является публично-сервисной; 5) осуществляется уполномоченными органами публичной власти, полномочия которых установлены действующим законодательством.

Определено, что процедура квотирования – это урегулированная нормами административно-процессуального права деятельность органов публичной власти в пределах полномочий, определённых действующим законодательством, направленная на реализацию норм административного материального права, а также материально-правовых норм других отраслей права в процессе осуществления внешнеэкономической деятельности, в отношении которого устанавливаются определённые квоты в целях обеспечения прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц и безопасности государства в целом.

**Ключевые слова:** разрешительная деятельность, органы публичной администрации, квотирование, процедура.

**Постановка проблемы.** Демократические процессы, которые происходят в нашем государстве, являются предпосылкой для переориентации направления функционирования всего государственного механизма, который призван не только управлять обществом, а осуществлять ее, обеспечивая механизмы реализации и защиты прав человека, как высшей социальной ценности в государстве. Учитывая это, попробуем рассмотреть квотирования под углом разрешительной деятельности государства и через призму обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Своевременность анализа правовых аспектов квотирования, как направления разрешительной деятельности и объекта административно-правового регулирования, обуславливается слабой научно-теоретической разработанностью данной проблемы.

**Актуальность темы.** Проблемные вопросы квотирования в хозяйственной деятельности нашли определённое отражение как в работах общетеоретического направления (В.Б. Аверьянов, Ю.П. Битяк, Е.В. Додин, Н.П. Куче-

ряненко, А.Т. Комзюк, Т.Н. Кравцова, Р.А. Каложный, С.В. Лихачов, Л.А. Савченко, В.К. Шкарупа и др.), так и в прикладных исследованиях (С.С. Витвицкий, Е.В. Джафарова, И.Д. Пастух, Н.А. Саниахметова, В.И. Сиверин, И.В. Солошкина, А.А. Шеварихин и др.).

**Цель.** Вместе с тем многие теоретические и практические вопросы квотирования, как направления разрешительной деятельности, не разработаны или рассмотрены в контексте совершенно другой научной проблематики. Поэтому возникает необходимость рассмотрения сущности процедур квотирования в рамках определения последних, что и является, по сути, целью этой статьи, как одного из направлений разрешительной деятельности и содержания административно-правового регулирования.

**Изложение основного материала.** Остановимся на рассмотрении сущности квотирования. В соответствии со ст. 12 Хозяйственного кодекса Украины, указанное средство обладает регулирующим влиянием государства на деятельность субъектов хозяйствования. Квотирование хозяйственной деятель-

ности осуществляется на основании ст. 14 Хозяйственного кодекса Украины и других актов законодательства, в частности Закона Украины «О внешнеэкономической деятельности» [1].

Под квотированием согласно Хозяйственному кодексу Украины понимается деятельность по установлению предельных объёмов (квот) производства или оборота определённых товаров и услуг. Порядок квотирования производства или обращения, а также распределения квот устанавливается Кабинетом Министров Украины в соответствии с законом [2]. Следует заметить, что ст. 381 Хозяйственного кодекса Украины под названием «Лицензирование и квотирование внешнеэкономической деятельности» может только свидетельствовать об одинаковой правовой природе указанных явлений. Также в указанной статье указано, что режим квотирования внешнеэкономических операций вводится в случаях, предусмотренных законом, действующими международными договорами Украины, и осуществляется путём ограничения общего количества и суммарной таможенной стоимости



товаров, которая может быть ввезена (вывезена) за определённый период.

В свою очередь, в Законе Украины «О внешнеэкономической деятельности» указано, что квоты могут быть глобальные, групповые, экспортные и индивидуальные, специальные. Если проанализировать определения последних согласно указанному Закону, то они сводятся к установлению стран, куда товары могут экспортироваться или из которых импортироваться, в каком размере, на какой срок. Обращение к п. 14.1.61 Налогового кодекса Украины гласит, что последний определяет квотирование вместе с лицензированием, как меры нетарифного регулирования [3].

Авторы учебника «Микроэкономика» под квотированием понимают ограничение в количественном или стоимостном выражении объёма продукции, которую разрешено ввозить в страну или вывозить из страны за определённый период. Как правило, квотирование внешней торговли осуществляется путём её лицензирования, когда государство выдает лицензии на импорт или экспорт ограниченного объёма продукции и одновременно запрещает нелегализованную деятельность [4]. В свою очередь Л.А. Жук и И.Л. Жук отмечают, что в зависимости от уровня экономического развития, других факторов, с целью защиты своих интересов, все страны, независимо от форм управления экономикой, применяют широкую систему методов государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, среди которых особое место занимает – квотирование. По мнению учёных, квотирование экспорта и импорта применяется исходя из общегосударственных целей, а именно: 1) в случае ухудшения расчётного баланса, увеличения внешней задолженности стран; 2) в случае равновесия по отдельным товарам на внутренних рынках; 3) в случае необходимости обеспечения определённых пропорций между импортной и отечественной продукцией; 4) в ответ на дискриминационные действия других государств; 5) в соответствии с международными соглашениями [5, с. 352].

Г.М. Дроздова отмечает, что квотирование осуществляется с целью ликвидации торгового и платёжного дисбаланса с отдельными странами;

регулирования спроса и предложения на внутреннем рынке; выполнения международных обязательств и достижения взаимовыгодных договорённостей [6].

Интересная позиция В.И. Дудчак, который отмечает, что с помощью квотирования государство решает широкий круг задач общеэкономического, внешнеторгового и политического характера. Это эффективная защита отечественного потребителя и производителя продукции конкурирует с импортной продукцией на внутреннем рынке, поддержание стабильности отечественного рынка, экономия валютных ресурсов, полученная на условиях взаимности определённых льгот от других стран, контроль экспортно-импортных операций в сфере вооружений и военных материалов.

Двигаясь дальше, приведем позицию Н.В. Щербатюк и С.В. Чичирко, которые отмечают, что квотирование осуществляется путём установления режима выдачи индивидуальных лицензий, причём общий объём экспорта (импорта) за ними не должен превышать объём установленной квоты [7, с. 82].

В соответствии со ст. 16 Закона Украины «О внешнеэкономической деятельности», которая называется «лицензирование внешнеэкономических операций» – лицензирование экспорта (импорта) товаров осуществляется в форме автоматического или неавтоматического лицензирования.

Неавтоматическое лицензирование определяется, как комплекс административных действий органа исполнительной власти по вопросам экономической политики по предоставлению субъекту внешнеэкономической деятельности разрешения на осуществление в течение определённого периода экспорта (импорта) товаров, в отношении которых устанавливаются определённые квоты (количественные или другие ограничения). Неавтоматическое лицензирование экспорта (импорта), как административная процедура по оформлению и выдаче лицензии, используется в случае установления квот (количественных или других ограничений) на экспорт (импорт) товаров.

Исходя из вышеприведенного, квотирование осуществляется путём лицензирования, когда государство вы-

даёт лицензии на импорт или экспорт ограниченного объёма продукции и одновременно запрещает нелегализованную торговлю.

Таким образом, квотирование хозяйственной деятельности в Украине является видом разрешительной деятельности, которому присущи следующие признаки: 1) объектом является экономическая безопасность государства, предметом – безопасность личности; 2) деятельность является целенаправленной; 3) имеет организационно-распорядительный характер; 4) является публично-сервисной; 5) осуществляется уполномоченными органами публичной власти, полномочия которых установлены действующим законодательством.

Итак, подытоживая, можно сделать вывод, что квотирование является разновидностью лицензирования, которое, в свою очередь, является видом разрешительной деятельности. Учитывая, что квотирование вводится с целью обеспечения экономической, продовольственной и национальной безопасности, поэтому можно с уверенностью говорить, что последнее является одним из направлений разрешительной деятельности государства, поскольку разрешительная деятельность представлена комплексом мероприятий, направленных на реализацию прав и законных интересов определённой группы физических и юридических лиц, закреплённых в Конституции Украины – с одной стороны, а с другой – недопущения возможного ущерба от бесконтрольного поведения на объектами повышенной опасности, осуществления определённых видов деятельности, которые несут угрозу как национальной, так и личной безопасности граждан.

Следует заметить, что Закон Украины «О внешнеэкономической деятельности» не даёт определения квотированию, а использует термин «неавтоматическое лицензирование» и отмечает, что оно осуществляется в определённой административной процедуре.

В толковых словарях категория «процедура» определяется как: 1) любое длительное, последовательное дело, порядок, обряд [8, с. 526]; 2) установленная, принятая последовательность действий для осуществления или оформления какого-либо дела



[9, с. 543]; 3) официальный порядок, обсуждение чего-либо [10, с. 577]; 4) порядок, последовательное дело, последовательность действий [11, с. 231]. Итак, все приведённые определения процедуры содержат два главных признака: во-первых, это упорядоченные, последовательные действия; во-вторых, все указанные действия направлены на достижение определённой цели (оформление, исполнение, осуществление, обсуждение любого дела). Если же речь идёт о специфической процедуре в сфере правового регулирования общественных отношений, то есть о процедуре в его правовом значении, то последовательные действия, которые составляют процедуру, должны быть, во-первых, урегулированы нормами права, а во-вторых, направленные на достижение правового результата, что отражается в определённых правовых последствиях [12, с. 10].

Ю.А. Тихомиров отмечает: «понимание процедуры, как порядка, не вызывает сомнений. Она породила систему сложных процессуальных норм, с помощью которых развивается законодательный, бюджетный, гражданский процесс и др.» [13, с. 3]. Правовая процедура ориентируется на достижение соответствующей цели (конечного результата) правового регулирования, обеспечивая таким образом целеустремлённость, последовательность и результативность юридической деятельности [14, с. 97].

С.С. Алексеев под юридической процедурой понимает все виды правовой регламентации юридических действия, которые продолжают во времени [15, с. 122-123]. Его поддерживают М.И. Байтин и О.В. Яковенко. По мнению учёных правовая процедура – это особый нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности, которая обеспечивает реализацию норм материального права и основанных на них материальных правоотношениях, охраняемых от нарушений правовыми санкциями [14, с. 97].

Институт административной процедуры как с научной, так и с практической точки зрения возник в административно-правовой теории не так давно. Ю.М. Козлов и Л.Л. Попов высказывают мнение, что административная

процедура – это разнообразные управленческие действия исполнительной власти и их местных представителей, которые определяют порядок и правила подготовки контрольно-надзорных действий, включающих делопроизводство и различные другие подобные управленческие действия. Указанные управленческие действия, по их мнению, охватываются понятием административно-процедурного процесса или административно-процедурного производства [16, с. 392-393]. Учёные рассматривают административную процедуру (в узком смысле), как порядок рассмотрения и решения уполномоченным органом государственной власти конкретных индивидуальных дел, связанных с обращениями граждан и организаций в соответствующий орган в целях реализации или защиты своих прав и законных интересов, и (в широком смысле) как порядок осуществления органом исполнительной власти, должностным лицом установленных для него полномочий – порядок разработки, обсуждения и принятия правового акта, оформление документа, имеющего юридическое значение, порядок оформления контрольно-надзорной деятельности [17, с. 10].

Ю.М. Тихомиров под административной процедурой понимает – нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права последовательные осуществляемые действий с целью осуществления их компетенции и предоставления публичных услуг. Её назначение – ограничить свободное усмотрение и введение легальных критериев действий служащих, должностных лиц, государственных и муниципальных структур, граждан и юридических лиц» [18, с. 214]. Таким образом, автор относит процедуры рассмотрения обращений физических и юридических лиц, жалоб и заявлений граждан к социальным административным процедурам, а другими группами считает организационные, функциональные, контрольные, смешанные административно-судебные, упрощённые и резервные административные процедуры.

Таким образом, по нашему мнению, административная процедура – это нормативно установленный поряд-

док последовательно осуществляемых процедурных действий субъектов соответствующих административно-правовых отношений и принятия акта по реализации их прав и обязанностей.

Процедуры разрешительной деятельности, по сравнению с общим понятием административных процедур, обусловлены предметом регулирования и его особенностями.

Особого внимания в этом контексте требуют разрешительные процедуры, поскольку большинство публичных услуг связано с «потребностью в безопасности», поэтому их целесообразно называть разрешительными, и в пользу этого утверждения свидетельствуют полномочия субъектов публичной администрации, одними из которых являются разрешительные.

Сущность разрешительных процедур заключается в том, что эта деятельность урегулирована нормами административно-процессуального права, находится в пределах полномочий органов публичной власти, которые определены действующим законодательством, направлена на реализацию норм административного материального права, а также материально-правовых норм других отраслей права в процессе решения конкретных дел по обеспечению прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц и т. п.

Наличие разрешительных процедур позволяет государству в лице уполномоченных на то органов публичной власти обеспечить безопасность потенциально опасной деятельности, не вводя государственную монополию на её осуществление, и тем самым не ограничивать свободу предпринимательской деятельности. Государство, вводя разрешительные процедуры, берёт на себя ответственность за соответствие деятельности, подпадающей под действие разрешительного режима интересам безопасности государства и его граждан [19, с. 123].

**Выводы.** Итак, сущность разрешительных процедур заключается в том, что эта деятельность урегулирована нормами административно-процессуального права, находится в пределах полномочий органов публичной власти, которые определены действующим законодательством, на-



правлена на реализацию норм административного материального права, а также материально-правовых норм других отраслей права в процессе решения конкретнейших дел по обеспечению прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц и т. п. [19, с. 124]. Учитывая, что нами было обосновано, что квотирование является видом разрешительной деятельности, дадим определение процедуре осуществления последней.

Таким образом, процедура квотирования – это урегулированная нормами административно-процессуального права деятельность органов публичной власти в пределах полномочий, определенных действующим законодательством, направленная на реализацию норм административного материального права, а также материально-правовых норм других отраслей права в процессе осуществления внешнеэкономической деятельности, в отношении которого устанавливаются определенные квоты в целях обеспечения прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, и безопасности государства в целом. Процедура квотирования имеет такие же стадии, что и процедура лицензирования.

С целью улучшения деятельности по осуществлению соответствующих разрешительных процедур и обеспечению прав и интересов субъектов хозяйствования необходимо усовершенствовать отдельные положения законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов. Поэтому считаем необходимым привести в соответствие терминологию, которая используется как в Хозяйственном кодексе Украины, так и в Законе Украины «О внешнеэкономической деятельности».

#### Список использованных источников:

1. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 № 959-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/959-12>.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Мікроекономіка і макроекономіка / С.М. Будаговська, О.І. Кілієвич, І.О. Луїна. – К. : Основи, 1998. – 518 с.
5. Господарське право : навч. посіб. / Л.А. Жук, І.Л. Жук, О.М. Неживець. – К. : Кондор, 2003. – 400 с.
6. Дроздова Г.М. Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності підприємства : навч. посіб. / Г.М. Дроздова. – К. : ЦНЛ, 2004. – 172 с.
7. Щербатюк Н.В. Методи кількісного обмеження в Україні / Н.В. Щербатюк, С.В. Чичирко // Юридичний вісник. – № 3 (28). – 2013. – С. 79-83.
8. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 4. / В.И. Даль. – М. : Рус. яз., 1980. – 680 с.
9. Евгеньева А.П. Словарь русского языка : в 4 т. – 2-е изд., испр. и доп. / А.П. Евгеньева. – М. : Рус. яз., 1984. – 750 с.
10. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – 14-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1983. – 816 с.
11. Новий тлумачний словник української мови : в 4-т. Т. III / укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. – К. : Аконт, 1999. – 927 с.
12. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України : теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р.С. Алімов – Ірпінь, 2002. – 199 с.
13. Талапина Э.В. Административные процедуры и право / Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров // Журнал Российского права. – 2002. – № 4. – С. 3-13.
14. Байтин М.И. Теоретические вопросы правовой процедуры / М.И. Байтин, О.В. Яковенко // Журнал Российского права. – 2000. – № 8. – С. 93-102.
15. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. Т. 2 / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – 300 с.
16. Административное право : учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 1999. – 728 с.
17. Словарь административного права / под ред. И.Л. Бачило. – М. : Правовая культура, 1999. – 320 с.
18. Административное право и процесс : полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М. : Изд-во Тихомиров М. Ю., 2001. – 652 с.
19. Джафарова О.В. Сутність дозвільних процедур : питання сьогодення / О.В. Джафарова // Вплив права та закону на сучасний розвиток суспільства : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 28–29 грудня 2012 р.). – Херсон : Гельветика, 2012. – С. 123-134.