

## ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В условиях рыночных отношений экономические функции государства реализуются посредством особого механизма государственного регулирования, который представляет собой вмешательство административных органов в предпринимательскую деятельность с помощью набора различных методов и инструментов. В настоящее время государственное регулирование экономических процессов осуществляется путем долгосрочного прогнозирования, среднесрочного индикативного планирования, а также при помощи мер кредитного, фискального, административного и организационно-правового характера. Немаловажное значение имеет также демонополизация и обеспечение рыночной конкуренции.

В системе государственного регулирования экономики особое место занимает государственное регулирование внешнеэкономической деятельности. Необходимость в таком регулировании государства с традиционно свободной системой торговли осознали в период первой мировой войны, когда политические интересы требовали введения определенных ограничений на торговлю с отдельными странами. С тех пор государственное регулирование внешнеэкономической деятельности постепенно распространялось и усиливалось, преследуя на разных этапах экономического и социально-политического развития различные цели.

В настоящее время усиление вмешательства государства во внешнеэкономическую деятельность обуславливается зависимостью экономики от интернационализации и международных масштабов кооперации производства. По данным различных источников<sup>1</sup>, в последние пять лет рост объема мировой торговли превышает мировое совокупное производство товаров почти в два раза. Естественно, в таких условиях в настоящее время не осталось ни одного государства, которое не регулировало бы свою внешнюю торговлю.

Специфика государственного регулирования той или иной сферы общественных (экономических) отношений методологически базируется на таких основополагающих категориях как предмет, метод и цель регулирования.

Под **государственным регулированием внешнеэкономической деятельности (ВЭД)** понимается система мероприятий по развитию и упорядочению внешнеэкономических отношений, осуществляемая государством в лице специально уполномоченных органов с целью достижения максимальной эффективности внутренних экономических процессов.

Для того, что бы юридически точно сформулировать предмет государственного регулирования ВЭД, необходимо в первую очередь определиться с такими общеупотребительными понятиями как “внешнеэкономическая деятельность”, “внешнеэкономические связи”, “внешняя торговля”, “внешнеэкономическая сделка”, “внешнеторговый договор” и т.д.

Действующее белорусское законодательство в силу сравнительной новизны регулируемых общественных отношений и отсутствия в данной сфере собственных правовых традиций не дает легального определения внешнеэкономической деятельности. Впервые попытка перечислить входящие в сферу регулирования экономические отношения была осуществлена в Законе Республики Беларусь об основах внешнеэкономической деятельности 1990 г. Согласно преамбуле указанного закона, в сферу его действия входят “все виды внешнеэкономической деятельности, включая внешнюю торговлю, экономическое, научно-техническое и культурное сотрудничество”. Действие закона распространяется (и, следовательно, в понятие внешнеэкономической деятельности включается) специализация и кооперация в области производства, науки и техники, строительство и реконструкция объектов, осуществление транспортных, экспедиторских, страховых операций, расчетные, кредитные и другие банковские операции, туризм и иная деятельность в области международного обмена товарами, услугами и результатами творческой деятельности.

С формально-логической точки зрения научное определение того или иного явления представляет собой, с одной стороны, указание на более широкое понятие (в данном случае группу общественных отношений), в которую может быть включено определяемое понятие, и, с другой стороны, перечисление присущих определяемому понятию и отличающих его необходимых и существенных признаков. Учитывая смысл определяемого понятия (“внешнеэкономическая **деятельность**”), очевидно, что прежде чем отграничивать его от иных аналогичных видов деятельности, необходимо выявить **субъектов** осуществления данного рода деятельности. К сожалению, в специальной литературе и в законодательстве в понятие внешнеэкономической деятельности включается как деятельность государства по разработке внешнеэкономической стратегии, нормативно-правовых актов, по заключению международно-правовых договоров и т.п., так и деятельность субъектов хозяйствования по экспортно-импортным, валютным, страховым и иным операциям в сфере международных экономических отношений.

Вместе с тем, деятельность государства в лице компетентных органов по обеспечению экономических и политических интересов страны, и деятельность предприятий, направленная прежде всего на получение прибыли - явления различ-

ного порядка и не могут быть объединены одним термином. Следует также выделять внешнеэкономическую деятельность **на макроуровне**, т.е. в масштабах государства, и внешнеэкономическую деятельность **на микроуровне**, или на уровне предприятия (частного лица).

Внешнеэкономическая деятельность на макроуровне осуществляется, как правило, государством, правительством и иными субъектами публичного права, и, соответственно регулируется **публично-правовыми методами**. В то же время государство *de iure gestionis* (“как частное лицо”) может быть также субъектом внешнеторговой сделки — договора подряда, купли-продажи, аренды и т.п. Такие действия государства не затрагивают основ экономической политики страны, и, следовательно не могут расцениваться как внешнеэкономическая деятельность на макроуровне. Точно также деятельность субъекта хозяйствования может при определенных обстоятельствах иметь общенациональное значение.

Таким образом, разграничение внешнеэкономической деятельности на макро- и микроуровнях не должно осуществляться по субъектному признаку, хотя последний и имеет весьма важное значение.

В законодательстве советского и постсоветского периода закрепился термин “внешнеэкономические связи”. По традиции ведомство, непосредственно занимающееся разработкой, осуществлением и координацией внешнеэкономической политики называлось министерством (госкомитетом) внешнеэкономических связей. Представляется целесообразным в связи с этим для удобства и с целью недопущения смешения разнородных терминов обозначать внешнеэкономическую деятельность на макроуровне, независимо от субъектов ее осуществления, **внешнеэкономическими связями**.

Целью внешнеэкономических связей не является непосредственно получение прибыли. Их смысл состоит в разработке единой внешнеэкономической политики страны, координации деятельности государственных органов и субъектов хозяйствования, обеспечении экспортных и импортных поставок для государственных нужд, а также в исполнении межгосударственных обязательств и торговых соглашений. Таким образом, с некоторой долей условности, под внешнеэкономическими связями следует понимать деятельность уполномоченных субъектов (как правило, государства в лице компетентных органов) по обеспечению эффективного проведения внешнеэкономической политики.

**Внешнеэкономическая деятельность** в отличие от внешнеэкономических связей осуществляется на уровне субъектов хозяйствования, направлена на получение прибыли и характеризуется полной самостоятельностью в выборе иностранного партнера, номенклатуры товара для экспортно-импортной сделки, в определе-

нии цены, объема, сроков поставки и т.д. Исходя из этого, внешнеэкономическую деятельность можно определить как деятельность субъекта хозяйствования (юридического, физического лица или, в ряде случаев, государства) по осуществлению производственно-хозяйственных, организационных и коммерческих функций, направленную на повышение производственного, экономического, технологического потенциала субъекта хозяйствования, и, в конечном счете, на получение прибыли.

Внешеэкономическая деятельность субъекта хозяйствования включает в себя следующие основные виды: внешнеторговую деятельность (внешнюю торговлю); производственную кооперацию; инвестиционную деятельность; валютные и финансово-кредитные операции.

Приемлемым является определение внешнеэкономической деятельности, данное российским законом “О государственном регулировании внешнеэкономической деятельности”. Данный закон понимает под внешнеэкономической деятельностью предпринимательство в области международного обмена товарами, работами, услугами, информацией, результатами интеллектуальной деятельности. Такое определение во-первых, более узкое, нежели приведенное выше определение белорусского законодательства. Во-вторых, данная дефиниция включает в себя основные виды международного обмена, но при этом не допускает отождествления понятия внешнеэкономической деятельности с понятиями внешней торговли и внешнеэкономической сделки (договора).

Как совершенно обоснованно указывает И.С. Зыкин<sup>2</sup>, понятие внешнеэкономической деятельности шире, нежели понятие внешнеэкономического договора, поскольку не сводится лишь к отношениям, носящим гражданско-правовой характер и опосредуемым договорами.

Учитывая изложенное, значение основной терминологии, используемой в литературе и законодательстве, следует определить следующим образом.

**Внешеэкономические связи** — деятельность уполномоченных субъектов (государства, юридических, а в ряде случаев также физических лиц), направленная на разработку и осуществление внешнеэкономической политики страны. Такая деятельность может состоять в разработке внешнеэкономических концепций, нормативно-правовых актов, включая международно-правовые договоры; установлении режимов торговли с отдельными странами; обеспечении экспортных и импортных поставок для государственных нужд; в исполнении межгосударственных обязательств и торговых соглашений и т.д.

**Внешеэкономическая деятельность** — это деятельность субъектов хозяйствования (государства, юридических и физических лиц), ориентированная на внешние рынки и осуществляемая с целью получения прибыли. Такая деятель-

ность включает в себя внешнюю торговлю, производственную кооперацию, инвестиционную деятельность, валютные и кредитно-финансовые операции. Правовой формой внешнеэкономической деятельности являются **внешнеэкономические сделки**: по торговле, по созданию предприятий, кредитные договора, валютные сделки и т.п.

**Внешняя торговля** представляет собой одно из направлений внешнеэкономической деятельности. Это деятельность субъектов хозяйствования по установлению контактов с иностранными партнерами, изучению рынков, ведению переговоров с целью заключения **внешнеторговых сделок**, т.е. сделок по купле-продаже товаров, услуг и результатов творческой деятельности.

**Внешнеторговая сделка** есть юридический акт, посредством которого возникают, изменяются или прекращаются хозяйственно-правовые (торговые) отношения с иностранным элементом. К числу односторонних внешнеторговых сделок можно отнести выдачу векселя, чека. В большинстве же случаев внешнеторговая сделка является двусторонней, т.е. выступает в качестве **внешнеторгового договора**.

Как уже указывалось, регулирование внешнеэкономических связей осуществляется публично-правовыми методами. Следовательно, внешнеэкономические связи как специфическая группа отношений, в зависимости от субъектов, могут являться предметом международного публичного либо государственного (конституционного) права.

Предметом международного публичного права могут быть отношения по внешнеэкономическим связям, субъектами которых выступают государства, а также международные и межправительственные организации. Особенность таких отношений в том, что их субъекты в той или иной мере являются носителями государственного суверенитета, а следовательно, к ним не могут быть применены меры государственного принуждения. Субъективные права, возникающие в результате осуществления внешнеэкономических связей, защищаются **международно-правовыми средствами**.

Отношения по внешнеэкономическим связям, складывающиеся между субъектами (органами) одного и того же государства в пределах их компетенции, регулируются государственным (конституционным) правом. Метод правового регулирования в этом случае может быть обозначен как **административно-правовой**, т.е. метод власти и подчинения. Здесь речь идет, как правило, о выработке нормативно-правовой базы внешнеэкономической политики государства либо о распределении функций по осуществлению указанной политики.

Административно-правовой метод применяется также при государственном регулировании **внешнеэкономической деятельности**, т.е. непосредственной деятельности предприятия по выходу на внешние рынки с целью получения прибыли, а также там, где речь идет о государственном регулировании внешней торговли как одного из направлений ВЭД.

Регулирование отношений непосредственно между **субъектами внешнеэкономической сделки** осуществляется **частно-правовыми** методами. В силу этого данная группа экономических отношений входит в сферу международного частного права. Основным частно-правовым (гражданско-правовым) методом является метод автономии, предполагающий равенство сторон правоотношения, свободу договора, диспозитивность и т.д. Таким образом, как представляется, одним из направлений государственного регулирования ВЭД является **создание нормативной базы** частно-правового характера, т.е. разработка и введение в действие специфических “правил игры” для контрагентов во внешнеэкономической сделке. Само же частно-правовое законодательство, как результат усилий государственных органов, не следует включать в понятие государственного регулирования. С нашей точки зрения, его можно определить как **правовое регулирование** внешнеэкономической деятельности.

Иными словами, под государственным регулированием ВЭД следует понимать **административное** воздействие на участников внешнеэкономической деятельности, являющееся предметом публично-правовых отраслей. Правовое же регулирование ВЭД, с нашей точки зрения, есть законодательное регулирование прав и обязанностей сторон во внешнеторговой сделке (купле-продаже, подряде, лизинге и т.д.), осуществляемое гражданско-правовыми методами.

Вне всякого сомнения, любая деятельность государства и государственных органов облекается в правовую форму. Административное воздействие на субъектов ВЭД осуществляется путем издания и применения правовых актов, в том числе и нормативно-правовых. Точно так же регулирование прав и обязанностей сторон конкретной сделки не может обходиться без некоторых элементов администрирования. Поэтому абсолютно противопоставить государственное и правовое регулирование, безусловно, нельзя. Однако, с нашей точки зрения, будет удобно обозначить совершенно разнородные явления — администрирование и создание цивилистической правовой базы — различными терминами. Речь идет всего лишь об **условном обозначении** указанных явлений. Такое разделение позволит методологически разграничить как саму деятельность государства в лице уполномоченных органов, так и ее результаты — конкретные правовые акты. Исходя из изложенного, целесообразно акты, касающиеся методов регулирования ВЭД (тарифных и нета-

рифных препятствий, валютного контроля, стимулирования, финансирования ВЭД и т.п.) — отнести к разделу “государственное регулирование”. В то же время акты, регулирующие права и обязанности сторон по купле-продаже товаров, услуг, результатов творческой деятельности либо иных внешнеторговых договоров частного-правового характера, следует отнести к **правовому** регулированию ВЭД. Таким образом, термином “государственное регулирование” мы обозначим отношения “вертикального” характера, т.е. отношения власти и подчинения, одним из субъектов которых выступает государство в лице уполномоченных органов, а другим - субъект хозяйствования. Термин “правовое регулирование” мы употребим к отношениям “горизонтального” характера и будем говорить о **частно-правовой законодательной базе** внешнеэкономической деятельности.

Государственное регулирование ВЭД может осуществляться в следующих формах: установление разрешительного порядка осуществления внешнеэкономической деятельности (лицензирования ВЭД, регистрации субъектов ВЭД, конкурсной продажи экспортных и импортных квот и т.п.); государственного контроля за заключением и исполнением внешнеэкономических сделок; валютных ограничений и валютного контроля; стимулирования экспорта (импорта); финансирования и кредитования внешнеэкономических проектов и т.д.

Государственное регулирование **внешней торговли** является составной (и наиболее объемной) частью государственного регулирования ВЭД. Основными формами государственного регулирования внешней торговли выступают тарифные и нетарифные ограничения экспорта и импорта товаров. К тарифным относится прежде всего применение таможенных пошлин и налогов, что позволяет регулировать экспортные и импортные товарные потоки сугубо экономическими методами. Нетарифными (административными) методами государственного регулирования внешней торговли являются регистрация, лицензирование, квотирование и контингентирование, экспортный, импортный и валютный контроль, декларирование товара, система различных льгот.

В последнее десятилетие государственное регулирование внешнеэкономической деятельности претерпело революционные изменения. До 1986 г. в бывшем Советском Союзе действовала монополия внешней торговли, в условиях которой право выхода на внешний рынок имело лишь строго ограниченное число субъектов.

Реформирование внешнеэкономической деятельности происходило в несколько этапов. На первом этапе (с 1986 по 1988 г.г) государственная монополия на внешнюю торговлю была ликвидирована, а принципы организации внешней торговли изменены. Для облегчения перестройки внешних экономических связей

ряду союзных отраслевых министерств были переданы из состава министерства внешней торговли несколько внешнеторговых объединений с закрепленной номенклатурой экспортно-импортной продукции и персоналом. Права отраслевых министерств и ведомств, предприятий, объединений и организаций по выходу на внешние рынки были значительно расширены, увеличилось число участников внешнеэкономической деятельности.

Второй этап (1989-1991 г.г.) характеризовался дальнейшим развитием внешнеэкономической деятельности и формированием системы ее государственного регулирования. Были введены регистрация участников внешнеэкономической деятельности, лицензирование, квотирование и контингентирование экспорта. С апреля 1989 г. право самостоятельного выхода на внешний рынок получили все производители товаров и услуг. Число участников ВЭД к этому времени достигло десятков тысяч. В составе отдельных министерств были созданы внешнеторговые фирмы (ВТФ) с правом самостоятельного заключения контрактов: “Лада” (завод АвтоВАЗ), “Атлант” (Минское ПО по выпуску холодильников), “Полет” (1-й Московский часовой завод) и др.

С распадом Союза ССР республика приобрела возможность самостоятельного регулирования внешнеэкономических связей и внешнеэкономической деятельности.

Значительным событием в регулировании внешней торговли явилось принятие 1 декабря 1994 г. постановления Кабинета министров Республики Беларусь № 213 “О мерах по совершенствованию регулирования экспорта и импорта товаров”, утвердившее единый порядок лицензирования экспорта и импорта товаров в республике. Данное постановление закрепляет (в действующей ныне редакции) следующие формы государственного регулирования внешней торговли: лицензирование экспорта в пределах установленных квот; лицензирование экспорта без количественных ограничений, но при условии согласования с компетентным ведомством (Драгметом Минфина); лицензирование импорта; прямой запрет экспорта и импорта; экспорт и импорт при обязательном условии регистрации внешнеэкономических контрактов.

Все указанные формы применяются в рамках специальных перечней товаров, которые приводятся в виде приложений к рассматриваемому постановлению. Товары, не входящие ни в один из этих перечней, экспортируются и импортируются без ограничений.

Однако следует признать, что в целом механизм государственного регулирования внешней торговли в Республике Беларусь пока не сформировался. До сих пор он отличается фрагментарностью, нестабильностью и противоречивостью, от-



существованием единой законодательной основы, опираясь большей частью на административные решения — как правило, недолговременного характера. При этом преобладают методы нетарифного ограничения. Необходимость их в значительной мере оправдана и диктуется известными экономическими трудностями. Тем не менее в настоящее время требуется их ослабление как одно из условий вступления во Всемирную Торговую Организацию.

Правовое обеспечение внешнеэкономических сделок на сегодняшний день также оставляет желать лучшего. Такая ситуация сдерживает развитие внешнеэкономических отношений. Между тем развитие законодательной базы в данной сфере, как представляется, задача менее сложная, нежели урегулирование административных отношений между государством и субъектами внешнеэкономической деятельности. Ситуация должна значительно улучшиться с принятием экономической конституции страны — нового Гражданского кодекса. При этом, безусловно, успех будет зависеть и от качества данного документа.

---

<sup>1</sup> См., например: Покровская В.В. Международные коммерческие операции и их регламентация. М., 1996. С. 209.

<sup>2</sup> См.: Зыкин И.С. Внешнеэкономические операции: право и практика. М., 1994. С. 33.