

УДК 339.564:341.9(476)

Актуальные проблемы правового регулирования экспорта в Республике Беларусь

В. А. ФЕДОТОВ

На современном этапе преобразований в Республике Беларусь вопросы укрепления экспортного потенциала становятся исключительно важными и актуальными.

С развитием экспорта в Беларуси связана реализация многих социально-экономических программ. Для государства экспорт означает расширение рынков сбыта белорусской продукции, а следовательно, поддержание отечественного производства и, в конечном счете, повышение уровня благосостояния населения. Поэтому важнейшей проблемой внешнеэкономической политики Республики Беларусь является всемерное развитие и расширение экспортной торговли, совершенствование механизмов сотрудничества с другими странами. Практическая реализация этих задач зависит от дальнейшего совершенствования нормативно-правового обеспечения внешнеторговой экспортной деятельности, сокращения административных и эффективного применения экономических методов государственного регулирования внешней торговли.

В процесс реформирования экспортного законодательства Республики Беларусь вовлечено множество государственных органов. Нередко это приводит к тому, что нормативные правовые акты, издаваемые ими, действуют фрагментарно, «изолировано» друг от друга (без взаимной связи или дополнения). Немало и правовых пробелов. Поэтому одной из первоочередных задач в реформировании экспортного законодательства Республики Беларусь является создание комплексного нормативного правового акта внешнеэкономической деятельности.

Новой вехой в развитии экспортного законодательства Беларуси ознаменовалось, на наш взгляд, принятие Национальным собранием Республики Беларусь 25 ноября 2004 г. Закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» – одного из основополагающих нормативных актов в области правового регулирования экспорта. Данный акт принят с учетом правил Всемирной торговой организации (ВТО), ориентирован на создание правовой основы государственного регулирования внешнеторговых отношений в целях стимулирования развития национальной экономики, обеспечения благоприятных условий для внешнеторговой деятельности. Вместе с тем, необходимо признать, что процесс перехода на правила и принципы ВТО в Беларуси идет медленно, многие проблемы в области правового регулирования экспорта остаются нерешенными.

Основной принцип ВТО – либерализация внешнеторгового режима. Реализация этого принципа в Республике Беларусь должна происходить путем последовательного сокращения административных и эффективного применения экономических методов государственного регулирования внешней торговли. К сожалению, анализ внешнеторгового законодательства Беларуси показывает, что по ряду направлений правового регулирования экспортной деятельности сохранилось доминирование административных методов государственного регулирования над экономическими регуляторами.

Основным методом регулирования внешней торговли товарами, согласно ст. 11 Закона от 25 ноября 2004 г. «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (далее – Закон от 25 ноября 2004 г.), применяемым в целях защиты внутреннего рынка Республики Беларусь, является таможенно-тарифное регулирование. Это положение Закона, на наш взгляд, следует рассматривать как вектор развития внешнеторгового законодательства Беларуси, поскольку на данном этапе во внешнеторговой политике доминируют меры нетарифного регулирования. Перечень таких мер чрезвычайно широк, это: 1) нетарифные меры

экономического характера (запреты экспорта, лицензирование, регистрация экспортных договоров, квотирование, установление минимальных и максимальных цен, финансовый контроль (валютный контроль, регулирование курса валют и др.); 2) нетарифные меры неэкономического характера (разрешительная система вывоза товаров, ветеринарные требования, санитарно-карантинные требования, фитосанитарные требования, экологические требования, экспортный контроль и др.); 3) нетарифные меры таможенного регулирования (требования к сопроводительным документам, финансовые гарантии доставки и др.).

Для упрощения процедур осуществления внешнеторговых операций в Законе от 25 ноября 2004 г. предусмотрено автоматическое лицензирование экспорта. Однако автоматическое лицензирование вводится только в случае, когда отслеживание количественных показателей экспорта отдельных видов товаров и их изменений невозможно осуществить иными способами (п. 2 ст. 18).

Законодательство Беларуси предусматривает достаточно жесткие ограничения по отдельным категориям товаров, поставляемым на экспорт. Советом Министров Республики Беларусь утверждены: перечень товаров, оплаченных резидентом иностранной валютой, приобретенной на внутреннем валютном рынке, продажа (реализация) которых нерезиденту Республики Беларусь не допускается; перечень товаров, не подлежащих поставкам по товарообменным (бартерным) операциям; перечни товаров, запрещенных и ограниченных к перемещению через таможенную границу Республики Беларусь.

В Республике Беларусь в области государственного регулирования цен на экспортные товары действует ряд нормативных правовых актов, призванных установить минимально допустимые цены. В соответствии с п. 3 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 7 апреля 1999 г. № 478 «Об установлении регистрационной цены на экспортируемую продукцию собственного производства», при экспорте продукции белорусского производства субъекты хозяйствования Республики Беларусь, не являющиеся ее производителями, обязаны применять на такую продукцию цены не ниже регистрационных. Право регистрации цен принадлежит производителям товара. Регистрируемая цена не может быть ниже установленной Министерством экономики Республики Беларусь, если товар попал в перечень, утвержденный постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 июля 1998 г. № 1091.

Поставка на территории республики товаров, приобретенных для экспорта и не использованных для этих целей, осуществляется по ценам, не превышающим более чем на 5 % отпускные цены, сформированные предприятием-изготовителем в республике на момент продажи. Тем самым государство, на наш взгляд, стремится обеспечить реализацию заявленных в договоре целей, хотя это не всегда соответствует интересам конкретного субъекта хозяйствования.

В целях упорядочения экспорта отдельных категорий товаров (лесоматериалов, волокна льняного, зерна и продуктов его переработки) Советом Министров Республики Беларусь введен институт «спецэкспортеров», когда экспортные сделки на данные виды товаров совершаются только при участии уполномоченных государством организаций и/или непосредственно этими организациями.

На наш взгляд, указанные ограничения в известной мере сдерживают эффективное развитие экспортной торговли Беларуси.

Основным гражданско-правовым средством реализации экспортных отношений является экспортный договор.

В отношении экспортных контрактов законодательство Беларуси предусматривает более жесткие требования, чем для внутренних договоров.

В соответствии с п. 3 ст. 163 Гражданского кодекса Республики Беларусь 1998 г. внешнеэкономический (экспортный) договор независимо от его вида, субъектного состава или места заключения должен быть оформлен в простой письменной форме. Необходимость соблюдения данного правила вызвана не только необходимостью обеспечения безопасности сделки, но и осуществлением контроля государством за совершением резидентами Беларуси внешнеторговых операций.

Каждый внешнеторговый (экспортный) контракт должен предусматривать фиксированный перечень условий. В соответствии с п. 15 Положения о порядке контроля за проведением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями внешнеторговых операций (утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 4 января 2000 г. № 7 «О совершенствовании порядка проведения и контроля внешнеторговых операций» (далее – Указ от 4 января 2000 г. № 7)) белорусские экспортеры должны «...предусмотреть во внешнеторговом договоре наличие даты и места заключения договора, предмета договора, количества, качества и цены товара, условий расчета и поставки, валюты платежа, сроков поставки товаров, ответственности сторон, порядка разрешения споров, а также названий, юридических адресов и банковских реквизитов договаривающихся сторон».

В экспортной торговле заключаются самые разнообразные договоры, их содержание зависит от операции, которую собираются совершить контрагенты. Основными видами внешнеторговых контрактов являются соглашения, предусматривающие передачу имущества, оказание услуг, выполнение работ, передачу прав на объекты интеллектуальной собственности. Однако, несмотря на разнообразие экспортных договоров, центральное место среди них занимает экспортный договор купли-продажи. Поэтому белорусское законодательство ориентировано, прежде всего, на регламентацию содержания этих соглашений.

Пункт 15 названного Положения, на наш взгляд, необходимо пересмотреть законодателю: содержание внешнеторгового договора должно быть поставлено в зависимость от вида экспортного/импортного контракта.

Множественность императивных требований, установленных отечественной правовой системой в отношении содержания внешнеторгового договора может привести к невозможности заключения внешнеторгового договора с иностранным партнером. Нормы белорусского законодательства, определяющие содержание внешнеторгового договора, должны предусматривать необходимый минимум категорических предписаний – «платформу» для развития договорных отношений с зарубежным контрагентом, допускающую возможность включения во внешнеторговый договор норм международных конвенций (соглашений), норм иностранного права, обычаи международной торговли, правила делового оборота.

Актуальной проблемой совершенствования внешнеторгового законодательства на современном этапе преобразований в Республике Беларусь является выработка единого методологического подхода к определению основополагающих терминов. Например, в соответствии с подп. 2.16. Указа от 4 января 2000 г. № 7 «экспорт – передача резидентом Республики Беларусь товаров... на возмездной основе нерезиденту Республики Беларусь». Согласно подп. 1.25. ст. 1 Закону от 25 ноября 2004 г. «экспорт товара – вывоз товара с таможенной территории Республики Беларусь в целях реализации за ее пределами». Следовательно, если по Указу от 4 января 2000 г. № 7 факт пересечения товаром государственной границы не означает, что договор является экспортным, то согласно Закону от 25 ноября 2004 г. экспортными являются соглашения, предусматривающие вывоз товаров за границу в целях их реализации.

Необходим единый методологический подход к определению субъектного состава внешнеторговых отношений.

Для определения национальной принадлежности юридических лиц в Гражданском кодексе Республики Беларусь 1998 г. (далее – ГК) используется закон страны, где это юридическое лицо учреждено (ст. 1111). Принадлежность физических лиц к государству, согласно ГК, определяется, в частности, следующими критериями: в отношении граждан – законом страны, гражданство (подданство) которой это лицо имеет, лиц без гражданства – правом страны, в которой это лицо постоянно проживает (ст. 1103).

В Законе от 25 ноября 2004 г. использованы критерии для определения принадлежности субъектов внешней торговли к соответствующему государству: для физических лиц – критерий постоянного места жительства, для юридических лиц, а также организаций, не являющихся юридическими лицами, предусмотрен комбинированный критерий – места нахождения и права государства, где лицо создано (зарегистрировано).

Указ от 4 января 2000 г. № 7 не предусматривает определения понятий «резидент Республики Беларусь» и «нерезидент Республики Беларусь». По смыслу норм Указа, резидентами Республики Беларусь являются юридические лица и индивидуальные предприниматели Беларуси.

В то же время, постановление Министерства статистики и анализа Республики Беларусь от 12 декабря 2006 г. № 212 «Об утверждении формы государственной статистической отчетности № 3-ВЭС (услуги) "Отчет об экспорте и импорте услуг" и указаний по ее заполнению» предусматривает более широкий, чем в иных актах, перечень субъектов экспортных отношений услуг [1]. Например, данным постановлением определены такие самостоятельные субъекты внешнеторговой деятельности (т.е. резиденты или нерезиденты), как представительства иностранных юридических лиц, дипломатические и иные официальные представительства государства, филиалы и представительства международных организаций, государства и их административно-территориальные единицы.

В условиях реформирования внешнеторгового законодательства Республики Беларусь в соответствии с правилами и принципами ВТО теоретический и практический интерес приобретают вопросы правового регулирования экспорта услуг.

Торговля услугами отличается от торговли товарами тем, что товары – материальные объекты могут быть физически перемещены через границу. Критерий вывоза, применяемый к продаже товаров, к торговле услугами неприменим, поскольку услуги – «деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности» [2]. Однако критерий вывоза услуг применяется в Законе от 6 января 1998 г. «Об экспортном контроле», Законе от 21 июля 2001 г. «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» и некоторых других нормативных правовых актах Республики Беларусь.

Закон от 25 ноября 2004 г. создал лишь минимальную правовую основу для регламентации способов совершения данных сделок. Он не предусматривает критерия для разделения внешнеторговых услуг на экспортные и импортные. Таким универсальным критерием для определения экспортных услуг должен стать факт оказания услуги резидентом Республики Беларусь нерезиденту Беларуси, который выступает заказчиком данной услуги. Критерий места исполнения (или оказания услуги) не должен носить определяющего значения.

Необходимо привести классификацию внешнеторговых услуг в соответствие с правилами ВТО. Генеральное соглашение о торговле услугами 1994 г. и Классификатор услуг ВТО не распространяются на государственные услуги, а также услуги связанные с исполнением правил движения авиатранспорта (например, деятельность диспетчерских служб и авиадиспетчеров).

В то же время Перечень основных видов услуг (приложение 2 к указаниям по заполнению формы государственной статистической отчетности № 3-ВЭС (услуги) «Отчет об экспорте и импорте услуг», утвержденным постановлением Министерства статистики и анализа Республики Беларусь от 12 декабря 2006 г. № 212 «Об утверждении формы государственной статистической отчетности № 3-ВЭС (услуги) "Отчет об экспорте и импорте услуг" и указаний по ее заполнению») предусматривает такой раздел, как «Государственные услуги», который включает услуги, связанные с деятельностью сектора государственного управления или международных и региональных организаций, других официальных служб, расположенных за границей, которые не вошли в другие виды услуг. К транспортным услугам относятся все виды транспортного обслуживания, непосредственно связанные с перевозкой, включая услуги по управлению воздушным движением.

Неразрешенной проблемой в области правового регулирования внешнеторговых услуг остается также вопрос о разграничении понятий «услуги» и «работы». Отождествление указанных понятий присутствует не только во внутригосударственных актах [1, 3, 4], но и в актах ВТО (Классификаторе услуг ВТО). Однако тождественность понятий «услуги» и «работы» противоречит нормам ГК, а также п. 2 ст. 30 Налогового кодекса Республики Беларусь (Общая часть) 2002 г., определяющему понятие «услуги» в сфере внешней торговли. Вместе с тем, Генеральное соглашение о торговле услугами 1994 г. не предусматривает определение понятия «услуги». Поэтому данная проблема, наряду с проблемой определения понятия «экспорт

услуг», должна быть решена на внутригосударственном уровне. Основным критерием указанного разграничения должен быть критерий предоставления о вещественного результата. Услуги, предполагающие наличие материального результата, должны именоваться работами.

Юридические лица Республики Беларусь, а также их обособленные подразделения, заключившие с иностранными партнерами договоры на оказание услуг (выполнение работ), обязаны представлять государственную статистическую отчетность. Индивидуальные предприниматели Беларуси такую отчетность представлять не обязаны. Вследствие этого, на наш взгляд, возникает искажение статистических данных, необходимых для предоставления в Секретариат ВТО. Полагаем, что необходимо обязать индивидуальных предпринимателей Республики Беларусь, вступающих с иностранными партнерами во внешнеторговые отношения по оказанию услуг (выполнению работ), представлять государственную статистическую отчетность.

Нуждаются в реформировании также нормы, устанавливающие меры административной ответственности субъектов экспортной деятельности. Диспозиции и санкции этих норм настолько дифференцированы, что нередко создают проблемы в квалификации составов административных правонарушений субъектов внешнеторговой деятельности не только для специалистов, но и для судебных органов.

С ликвидацией экономической ответственности можно было ожидать изменения системы мер государственного воздействия на внешнеторговые процессы. Однако по существу кардинальных изменений к смягчению административного воздействия не произошло. Во-первых, нормы экономической ответственности субъектов внешнеторговой деятельности трансформировались в нормы административной ответственности, установленной Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. Во-вторых, изменился субъектный состав совершаемых административных правонарушений. Появились такие субъекты административной ответственности как юридические лица, соответственно кодифицированным законом установлен ранее неизвестный двухсубъектный состав административного правонарушения, когда за одно правонарушение несет ответственность юридическое лицо и его должностное лицо.

Существование широкого перечня мер юридической ответственности, применяемых за нарушение внешнеторгового законодательства Республики Беларусь, столь внушительных размеров штрафов, налагаемых на участников экспортной деятельности, на наш взгляд, делает эту сферу непривлекательной и для субъектов хозяйствования Республики Беларусь, и для их иностранных партнеров.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что в Республике Беларусь по ряду направлений государственного регулирования экспортной деятельности сохранилось доминирование административных методов над экономическими мерами.

Представляется, что государство в лице уполномоченных органов и должностных лиц должно выступать в роли гаранта, защитника прав и законных интересов белорусских экспортеров. Принимаемые меры государством в данной сфере должны способствовать развитию экспортной торговли, а не сдерживать ее развитие.

При создании нормативно-правовой базы в данной сфере ставилась задача обеспечить экономическую безопасность Республики Беларусь, защиту отечественных производителей и внутреннего рынка от негативных внешних факторов. Известно, что, кроме потерь благосостояния, протекционизм может вызвать и другие отрицательные последствия. Если государство сокращает поступление импорта товаров на внутренний рынок путем тарифных или нетарифных ограничений, то может сократиться и экспорт товаров (работ, услуг), посредством введения иностранным государством аналогичных ограничений. Как правило, всегда политика протекционизма одной страны, вызовет ответную реакцию со стороны других государств [5, с. 106].

Полагаем, что необходимы либерализация деятельности белорусских экспортеров, снижение оказываемого на них административного давления. В системе методов государственного регулирования экспорта Республики Беларусь приоритетом должны пользоваться экономические меры.

В современной мировой торговле все большую роль играет экономическая дипломатия, и Беларусь здесь не является исключением. Предпринимаемые в этом направлении шаги Президента, Правительства Республики Беларусь, иных органов государственного управления дают положительные результаты. В этой связи нельзя не отметить односторонность выбора регионально-страновых приоритетов.

Основными партнерами Республики Беларусь в экспортной торговле являются страны СНГ (наиболее крупные из них – Россия и Украина), Нидерланды, Германия и Польша. При этом на долю России приходится 34,7 % (2006 г.) экспорта Беларуси [6].

Актуальным и сегодня является тезис Национальной программы развития экспорта Республики Беларусь на 2000–2005 гг.: «Изоляционизм, который в последнее время стал усиливаться со стороны западных стран по отношению к Республике Беларусь, чрезвычайно опасен. В связи с этим важнейшим направлением экономической политики должны стать структурные изменения в регионально-страновой ориентации Республики Беларусь, усиление ориентации приоритетов в области экспортно-импортной политики на развитые страны» [7, с. 24].

Abstract. In the paper topical questions of legal regulation of export activity are considered. The ways of perfection of the export legislation of the Republic of Belarus are offered.

Литература

1. Об утверждении формы государственной статистической отчетности № 3-ВЭС (услуги) «Отчет об экспорте и импорте услуг» и указаний по ее заполнению: постановление М-ва статистики и анализа Респ. Беларусь, 12 дек. 2006 г., № 212 // Эксперт: Версия 1.14.1.67 [Электронный ресурс] / ОДО «ЭКСПЕРТЦЕНТР», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.

2. Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть): Закон Респ. Беларусь, 19 дек. 2002 г., № 166-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 4. – 2/920.

3. О ратификации Соглашения о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров (работ, услуг) между государствами – участниками Содружества Независимых Государств: Закон Респ. Беларусь, 30 июня 1999 г., № 273-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 51. – 2/48.

4. Об утверждении формы отчетности 2209 «Информация для платежного баланса» и Инструкции о порядке составления и представления информации по форме отчетности 2209 «Информация для платежного баланса»: постановление Совета директоров Нац. банка Респ. Беларусь, 23 дек. 2005 г., № 403 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 23. – 8/13805.

5. Нечай, А.А. Государственное регулирование внешнеторговых отношений / А.А. Нечай // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 1998. – № 3. – С. 102–108.

6. Об итогах внешнеторговой деятельности Республики Беларусь в 2006 году // Министерство иностранных дел Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2007. – Режим доступа: <http://mfa.gov.by/rus/index.php?id=1&d=economic/trade>. – Дата доступа: 10.09.2007.

7. Национальная программа развития экспорта Республики Беларусь на 2000–2005 годы (цели, задачи и основные положения) / М-во иностранных дел Респ. Беларусь, Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т экономики. – Минск, 1999. – 42 с.