

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ

*Работа представлена кафедрой теории и истории государства и права
Санкт-Петербургского им. В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии.
Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор А. А. Старовойтов*

В статье рассматривается формирование одного из административно-правовых институтов регулирования предпринимательской деятельности во внешнеторговом секторе, характеризуются процедурные особенности лицензирования.

In the article forming of one of legal administrative institutions of entrepreneurial activity regulation in foreign commerce is considered. Procedure peculiarities of licensing in foreign trade sphere are presented.

В современном мире трудно отыскать государство, которое в той или иной форме не было задействовано в сложившейся системе внешнеэкономических связей. Успешность и интенсивность внешнеторговой деятельности¹, ее структура, направленность в значительной степени зависят от методов государственного регулирования, в том числе и от используемых национальных административно-правовых режимов. Актуальным сегодня является исследование организации государственного регулирования предпринимательской деятельности, осуществляемой как на внутреннем рынке, так и в сфере внешней торговли. В этом механизме лицензирование выс-

тупает как способ административного регулирования внешнеторговой деятельности хозяйствующих субъектов.

В СССР государственное регулирование внешнеторговых связей определялось особенностями советской административно-командной модели экономики, основной целью которой было компенсировать дисбалансы в национальном хозяйстве. Импорт решал задачу получения недостающих товаров, а экспорт обеспечивал необходимые средства платежа. Право на внешнеторговые операции предоставлялось исключительно специализированным государственным организациям – 95% внешнеторгового оборота страны приходилось на

объединения Министерства внешней торговли СССР («Союзплодимпорт», «Экспортлен», «Экспортлес» и др.).

Реформы в области государственного регулирования внешнеторговой сферы привели к отмене государственной монополии в рассматриваемом секторе. Этап становления нового механизма государственного регулирования внешнеэкономической сферы начался в 1992 году. Базовым документом в этой области стало Постановление Правительства РФ «О лицензировании и квотировании экспорта и импорта товаров (работ, услуг) на территории РФ в 1992 году»².

В 1992 г. Правительство РФ приняло новое Постановление «О лицензировании и квотировании экспорта и импорта товаров (работ, услуг)»³, которое упорядочило процедуры лицензирования и квотирования. Названным подзаконным актом опре-

делялись группы товаров, в отношении которых вводились режимы лицензирования и квотирования: товары, экспорт которых осуществляется по лицензиям в объеме установленных квот; специфические товары (работы, услуги), экспорт которых осуществляется по лицензиям; специфические товары (работы, услуги), импорт которых осуществляется по лицензиям; товары, экспорт и импорт которых осуществляется в порядке, определенном Президентом РФ и Правительством РФ. В целом указанное постановление было направлено на усовершенствование уже действовавшей системы административного регулирования внешнеторгового сектора.

Дальнейшее развитие государственного регулирования внешнеторговой деятельности хозяйствующих субъектов было направлено на сокращение числа лицензируемых и квотируемых товаров⁴.

Таблица

Лицензирование и квотирование товаров

Период	Квотирование	Лицензирование неквотируемых товаров	Общий объем лицензируемых товаров	Тарифное регулирование
01–06.1992	72	10	82	71
08–12.1993	67	9	76	77
01–12.1994	56	9	65	62
01–12.1995	7	9	16	58
07–12.1996	3	9	12	–

Для сравнения: в Украине в рассматриваемый период лицензиями и квотами был охвачен экспорт 104 наиболее важных наименований товаров, в Узбекистане лицензировался экспорт 26 важнейших товаров, в том числе хлопкового волокна, электроэнергии и цветных металлов⁵.

В середине 1990-х гг. отчетливо проявилась необходимость принятия законодательного акта, который, с одной стороны, определил бы в ясной, стройной и лаконичной форме основы сложившейся системы государственного регулирования внешнеторговой деятельности, а с другой – включил бы в нее новые защитные механизмы, эффективные при импорте товаров.

Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» был принят в 1995 г.⁶ Этот нормативный акт определил основы государственного регулирования внешнеторговой деятельности, порядок ее осуществления российскими и иностранными лицами, права, обязанности и ответственность государственных органов власти РФ и органов власти субъектов РФ в области внешнеторговой деятельности.

Принятый в 2003 г. новый Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»⁷ был включен в пакет законов, необходимых для вступления России в ВТО.

В отличие от предыдущего вновь принятый нормативный акт содержит формулировку определения «нетарифного регулирования» и систематизированный перечень мер такого регулирования. Отсутствие данного определения в Законе 1995 г. было одним из серьезных юридико-технических упущений.

Важным является установление исчерпывающего перечня оснований применения процедуры лицензирования: введение временных количественных ограничений экспорта или импорта отдельных видов товаров; предоставление исключительного права на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров; выполнение Россией международных обязательств; реализация разрешительного порядка экспорта и (или) импорта отдельных видов товаров, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на безопасность государства, жизнь или здоровье граждан, имущество физических или юридических лиц, государственное или муниципальное имущество, окружающую среду, жизнь или здоровье животных и растений⁸.

Особенность правового регулирования лицензирования объясняется тем, что посредством данного механизма осуществляется государственное регулирование предпринимательской деятельности как в рамках национального рынка, так и в сфере внешней торговли.

Отличительные характеристики критериев введения и процедуры лицензирования предпринимательской деятельности, осуществляемой в сфере внешней торговли и на внутреннем рынке, объясняются различием в целях государственного регулирования. Законодательная формулировка цели задает основной вектор в осуществлении государственного управления определенной сферой общественных отношений. Цель установления лицензирования в национальной экономике – обеспечение и защита интересов личности, общества и государства, в сфере внешней торговли дополнительными целями выступают установление

количественных ограничений, реализация Российской Федерацией международных обязательств.

Лицензирование в международной торговле представляет собой ограничение в виде получения права или разрешения (лицензий) от уполномоченного государственного органа на ввоз определенного объема товаров. Не менее успешно лицензирование используется и для контроля за экспортом товаров, что позволяет корректировать состояние внутреннего рынка. Например, ст. 7 американского Закона о регулировании экспорта 1979 г. с поправками, предоставляющими Президенту США полномочия при определенных ситуациях с помощью механизма экспортных лицензий «запрещать или ограничивать экспорт любых товаров». Эти полномочия конкретно принимались американскими властями, например, для ограничения экспорта нефти с Аляски и некоторых сельскохозяйственных товаров. Подобными рычагами активно пользуются при экспорте сельскохозяйственных товаров и страны ЕС.

Лицензирование вводится также для того, чтобы обеспечить выполнение стандартов качества при поставке товара. В основном это осуществляется по отношению к экспортным товарам, чтобы поддерживать их конкурентоспособность на мировом рынке. Тем не менее российские власти зачастую пренебрегают своим правом учитывать состояние внутреннего рынка при регулировании вывоза товара за границу. Так, в начале 1995 г. под нажимом Международного банка реконструкции и развития подобное решение было принято в отношении нефти и нефтепродуктов⁹.

Лицензирование внешнеторговой деятельности – это административная процедура регулирования внешнеторговых операций, осуществляемая путем выдачи документа, разрешающего экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров¹⁰. Данное определение отличается от законодательной формулировки лицензирования пред-

принимательской деятельности, осуществляемой на внутреннем рынке. В соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензионное производство включает не только стадию выдачи документа, но и процедуры по переоформлению документов, приостановлению действия, возобновлению или прекращению действия лицензий, аннулированию лицензий, контролю лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности, по предоставлению информации о лицензировании.

Не оспаривается тот факт, что нормы Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» не распространяются на внешнеторговые операции¹¹. Однако вряд ли лицензирование указанной сферы сводится исключительно к выдаче лицензии, следовательно, определение, сформулированное в Постановлении Правительства РФ, требует уточнения.

В перечне документов, необходимых для получения лицензии, определенном Постановлением Правительства РФ от 09.06.2005 № 364 «Об утверждении Положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий», отсутствует указание на документ, подтверждающий уплату лицензионного сбора. Вряд ли подобное упущение можно считать незначительным. Последствия недоработки подзаконного акта могут быть весьма серьезными, неуплата лицензионного сбора и непредставление соответствующего документа об этом не являются основанием для отказа в выдаче лицензии. Более того, в исчерпывающем перечне оснований для принятия решения о приостановлении или аннулировании лицензии факт неуплаты лицензионного сбора не рассматривается как возможное условие принятия данного решения лицензирующим органом. Требования п. «г» ст. 5 Постановления Правительства о необходимости представления для получения лицензии «других

документов, если они определены законодательством РФ» существенно не влияют на сложившуюся ситуацию. Основной нормативный акт, регулирующий правовые отношения в сфере лицензирования внешнеторговой деятельности, – Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»¹² – не регулирует процедуру, устанавливая лишь саму возможность осуществления лицензирования внешнеторговых операций.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» детально регулирует процедуру получения лицензии, в том числе устанавливает возможность аннулирования лицензии в случае неуплаты лицензионного сбора (ст. 13 Закона). Однако применение указанной нормы для регулирования отношений в сфере лицензирования внешнеэкономических операций невозможно в силу прямого указания в Законе¹³.

Заявителю может быть отказано в выдаче лицензии по следующим основаниям: неправильное оформление заявления о предоставлении лицензии; сообщение недостоверных сведений; исчерпание квоты (при лицензировании в случае введения временных количественных ограничений на экспорт или импорт отдельных видов товаров). Очевидно, что цель установления административно-правового режима лицензирования в секторе внешней торговли влияет на особенности процедуры лицензирования. Исчерпание квоты – основание отказа в выдаче лицензии, характерное исключительно для указанной сферы.

Отличается также и процедура аннулирования лицензии. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» допускает возможность аннулирования лицензии органом, выдавшим документ, только в случае неуплаты лицензиатом в течение трех месяцев лицензионного сбора за предоставление лицензии. В остальных случаях решение о лицензировании принимается только судом по представлению лицензирующего органа. Таким образом, лицензирующий орган вправе про-

известии аннулирование в случае, когда окончание носит бесспорный характер.

Положение о лицензировании в сфере внешней торговли товарами, напротив, признает за лицензирующими органами право аннулировать ранее выданную лицензию в случае нарушения хозяйствующим субъектом лицензионных условий. Представляется, что судебный порядок аннулирования предпочтительнее, так как суд – специализированный орган, который может вынести объективное и независимое решение о нарушении или отсутствии нарушений лицензиатом условий документа, что позволит избежать

злоупотреблений со стороны лицензирующих органов.

Следует признать необходимость нормативной дифференциации процедурного аспекта лицензирования в силу разных целей, условий, критериев установления лицензирования предпринимательской деятельности на внутреннем рынке и в сфере внешней торговли. Тем не менее важным представляется сохранение единства правового режима. Для достижения поставленной цели необходимо внести изменения в нормативные акты, составляющие основу правового регулирования лицензирования в сфере внешней торговли.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Рост интенсивности внешнеторгового оборота можно проследить на примере отдельного сектора – Северо-Западного таможенного управления. В 2005 г. внешнеторговый оборот СЗТУ составил 66,8 млрд долл., по сравнению с 2004 г. рост составил 147%. См.: *Михайлова С.* Статистика дело тонкое // Экономика и время. 2006. № 10.

² Постановление Правительства РФ «О лицензировании и квотировании экспорта и импорта товаров (работ, услуг) на территории РФ в 1992 году» от 31.12.1991 № 90 (с изменениями 18 февраля, 21 марта, 12 мая, 14 и 24 июня 1992 г.).

³ Постановление Правительства РФ «О лицензировании и квотировании экспорта и импорта товаров (работ, услуг)» от 6.11.1992 № 854 (ред. Приказом МВЭС РФ от 27.01.1993 № 70, Постановлениями Правительства РФ от 02.11.1993 N 1102, от 24.01.1994 № 35).

⁴ Показатели либерализации экспорта России в процентном отношении отражают тенденцию уменьшения лицензирования экспортируемых товаров, в том числе и тех которые одновременно и лицензируются и квотируются. Составлено по: *Внешнеэкономический комплекс России: современное состояние и перспективы*. М., 1997. № 1. С. 40.

⁵ *Михайловский П.В.* Организация и регулирование внешнеэкономической деятельности: опыт, проблемы. Екатеринбург, 2000. С. 74.

⁶ Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» № 157-ФЗ от 13.10.1995 (с изменениями от 8 июля 1997 г., 10 февраля 1999 г.).

⁷ Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» № 164-ФЗ от 8 декабря 2003 г. (в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 22.07.2005 № 117-ФЗ, от 02.02.2006 № 19-ФЗ).

⁸ Статья 24 ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» № 164-ФЗ от 8 декабря 2003 г. (в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 22.07.2005 № 117-ФЗ, от 02.02.2006 № 19-ФЗ).

⁹ *Пресняков В.Ю.* Государственное регулирование внешней торговли России в условиях перехода к рыночной экономике: проблемы и перспективы: Монография. М.: РИО РТА, 1997. С. 144.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 09.06.2005 № 364 «Об утверждении Положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий».

¹¹ Статья 2 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» исключает возможность распространения норм соответствующего Закона на определенные виды деятельности, в том числе и внешнеэкономические операции (в число внешнеэкономических входят и внешнеторговые операции).

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

¹² Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08.12.2003 № 164 -ФЗ (в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 22.07.2005 № 117-ФЗ, от 02.02.2006 № 19-ФЗ)

¹³ Статья 2 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» исключает возможность распространения норм соответствующего Закона на определенные виды деятельности, в том числе и внешнеэкономические операции (в число внешнеэкономических входят и внешнеторговые операции).