

УДК 324

А.В. Колос**СТАНОВЛЕНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ**

В статье исследуются проблемы формирования предпосылок и начального этапа осуществления внешнеэкономической политики Республики Беларусь. Показано, что изначально Правительство Беларуси рассматривало новые полномочия, предоставленные в ходе децентрализации, в качестве второстепенных. Однако затем последовал резкий поворот, выразившийся в учреждении республиканских институтов в рамках плановой системы, которые оказались недостаточно эффективными после обретения суверенитета.

Введение

Проблеме становления внешнеэкономических связей (далее – ВЭС) Республики Беларусь, иных республик, преемственности и новаций её внешнеэкономической политики (далее – ВЭП) с выходом на международную арену в роли суверенного государства уделяли внимание Ю.Н. Кудрявец, В.М. Шагалов, С.А. Ситорян и др. Ключевой тезис, подлежащий обсуждению в настоящей статье, заключается в том, что в случае Республики Беларусь внешнеэкономические полномочия национального правительства не следствие суверенитета, когда, приступая к охране границ, оно вырабатывает собственные подходы к выстраиванию ВЭС с зарубежными странами. Напротив, полномочия такого рода, являющиеся неотъемлемой частью независимости, были делегированы централизованно до её обретения.

Отправной точкой, исходя из такого понимания, служит режим государственной монополии на внешнюю торговлю, выступивший объектом трансформации. В подобных условиях Правительство Беларуси, что вполне логично, не обладало компетенцией во внешнеэкономической политике. Таковая принадлежала Министерству внешней торговли СССР, а Правительству республики была отведена роль, которая сводилась к исполнению поручений по поставкам на экспорт (суть которого была в расчёте поставками продукции за поставки из-за рубежа) и направлению запросов для приобретения импортных товаров, необходимых республике (особенно характерны заказы на поставку комплектов оборудования). Договорённости о поставках на международном уровне составляли исключительную функцию, прерогативу союзного Министерства внешней торговли. Внешнеторговая деятельность осуществлялась, преимущественно в форме товарообменных (бартерных) операций через внешнеторговые объединения (далее – В/О) – посреднические организации, которые находились в подчинении союзных органов управления. Именно В/О заключали контракты на экспортные и импортные поставки, исходя из договорённостей, достигнутых вышеназванным министерством. Таким образом, орган государственной власти и подчинённые ему организации определяли, что нужно сторонам, что, в свою очередь, может быть предложено ими для обмена, находили совпадения интересов и организовывали встречные потоки товаров.

С 1987 г. происходит демонополизация ВЭД, вследствие чего субъекты экономической деятельности (далее – СЭД) стали постепенно заниматься самостоятельно. Лейтмотивом новой политики, среди прочего, была интенсификация поступления валютной выручки для импорта товаров широкого потребления. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19.08.1986 № 991 «О мерах

по совершенствованию управления внешнеэкономическими связями» право непосредственно осуществлять экспортные или импортные операции (включая рынки, вне СЭВ) было предоставлено ряду объединений и организаций наравне с министерствами и ведомствами. А постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17.09.1987 № 1074 «О дополнительных мерах по совершенствованию внешнеэкономической деятельности в новых условиях хозяйствования» предприятиям было разрешено направлять на экспорт машиностроительную и другую продукцию, изготовленную сверх госзаказа и обязательств по договорам [1]. Внешнеторговый оборот, вопреки ожиданиям, стал истощать потенциал обеспечения внутреннего потребления. Поэтому, в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 07.03.1989 г. «О мерах государственного регулирования внешнеэкономической деятельности», обязательными стали:

- 1) регистрация участника ВЭС;
- 2) декларирование изделий, сырья и иного имущества, экспортируемого из СССР;
- 3) квотирование и лицензирование.

Однако на планы поставок через В/О данные меры не распространялись. Учитывая то, что импорт представляет собой компонент потребления, его увеличение содействовало повышению уровня жизни граждан. Однако его покрытие поставками на экспорт отталкивалось от достигнутого уровня производства, большей частью, сырья. Некоторым участникам ВЭД ВЭС представлялись перспективной возможностью приобретения товаров производственно-технического назначения, исходя из презумпции, что они обладали передовыми характеристиками, что даже при импорте из стран Запада соответствовало действительности отчасти. Ещё одной чертой ВЭС того периода являлось специальное изготовление, отвечающее требованиям внешнего рынка. Качество изготовления в экспортном исполнении было более высоким, но сущность ВЭС заключается в том, чтобы предоставлять за рубеж товары, которые обладают конкурентными преимуществами, в первую очередь, в стране их выпуска. Такой подход в последующем придавал деформированный характер ВЭП Республики Беларусь, для которой ВЭС имеют несоизмеримо большую важность. Это объясняется той причиной, что необходимый доступ возможен на базе равных уступок суверенных политических образований, что требует, как минимум, чтобы экспортные товары были конкурентоспособными внутри республики. Не обладая возможностями протекционизма тарифными методами, национальное правительство прибегает к дотациям и субсидиям, против которых высока вероятность применения как ответных мер, ввиду дискриминации импортёров в пределах республики, так и антидемпинговых мер сдерживания за рубежом. Такие имплицитные тенденции могут, периодически актуализируясь, препятствовать гармоничному развитию ВЭС Беларуси.

Что касается национального механизма государственного управления, то он соответствовал тем задачам, которые стояли в ВЭС перед республиканскими органами власти. В качестве совещательного межведомственного органа при Совете Министров Беларуси работала Комиссия по вопросам экономических связей с зарубежными странами. В Аппарате Совета Министров существовал Отдел внешнеэкономических связей и выставок, имевший такое название до 1-й половины 1989 г. После переименования данный отдел стал называться Управление внешнеэкономической и внешнеполитической деятельностью, однако сущность его административно-вспомогательных функций осталась прежней. Для трансляции поручений, контроля их исполнения, а также для взаимодействия между органами власти республики был учрежден институт Уполномоченного Министерства внешней торговли при Совете Министров Беларуси. Кроме того, следует упомянуть об Отделе экспорта и импорта товаров в Государственном плановом комитете. На него, в частности, возлагались задачи своевременного формирования плана экспорта и валютной выручки В/О «Белорусинторг».

В соответствии с принятыми решениями наряду с либерализацией ВЭД была инициирована и децентрализация компетенции в сфере ВЭС. В сущности, Правительство Беларуси было наделено полномочиями самостоятельно посредством выстраивания отношений с правительствами зарубежных стран и осуществлять ВЭС, однако, исходя из союзных задач, наиболее важная из которых заключалась в наращивании экспорта. При Правительстве республики было образовано В/О «Белорусинторг», выступавшее агентом при взаимодействии Правительства как с иностранными СЭД, так и с СЭД, находившимися на территории республики. Расширение сферы деятельности белорусского объединения по внешней торговле, однако, также стало следствием передачи номенклатуры от различных В/О союзного подчинения [2, с. 200]. На ряде производственных объединений стали учреждаться внешнеторговые фирмы, которым вменялась в обязанность продажа продукции объединений на экспорт. Кроме того, формировался валютный фонд Совета Министров в сумме около 40% от экспортной выручки, что, с одной стороны, позволяло самостоятельно финансировать свой импорт, а с другой – лишало права обращаться в союзные В/О для закупок за рубежом. В Беларуси с 1 января 1988 г. был открыт республиканский филиал Внешэкономбанка, образованного вместо Внешторгбанка. Он обладал исключительным правом на ведение валютных операций. По состоянию на 01.01.1990 г. в нём были открыты валютные счета 650 предприятиями [3, с. 75]. С обретением суверенитета валютные расчёты также были де-монополизированы.

Кратко следует остановиться и на практике реализации предоставленных внешнеэкономических полномочий белорусским Правительством. Принцип валютной самокупаемости постепенно внедрялся в ВЭД в качестве её руководящего начала, что вело бы к автономизации республиканских органов власти, однако последними он расценивался как обременительное переложение ответственности, а на уровне СЭД его реализация в определённой степени саботировалась. В Протоколе заседания Комиссии по вопросам экономических связей с зарубежными странами Совета Министров от 18.11.1987, в частности, отмечается: «Переход к самостоятельной внешнеторговой деятельности... осуществляется медленными темпами» [4, с. 101]. Подобное положение объясняется тем, что для СЭД к поставкам на экспорт предъявлялись более высокие требования, что влекло дополнительные затраты на повышение качества продукции. Но за свою продукцию он получал внутреннюю оптовую цену (с т.н. экспортной надбавкой), которая не была связана с валютной ценой. «Отраслевые министерства и ведомства, производственные организации, получившие право выхода на внешние рынки, не добились должной эффективности ВЭС для решения народнохозяйственных задач, не уделяют должного внимания выполнению плановых заданий по экспорту и его дальнейшему развитию, проявляя стремление к импорту» [5, с. 118]. Недопоставки носили хронический характер. Основная причина просрочек, допущенных в поставках, – производственные трудности у поставщиков, связанные с обеспечением сырьём, материалами и комплектующими изделиями как по внутренней кооперации, так и закупаемых за свободно конвертируемую валюту. В этом проявляется искажённая логика планового экономического взаимодействия, переносившаяся на ВЭС: импорт – причина, а экспорт – следствие. Тогда как в действительности импорт может иметь место при условии валютных поступлений от экспорта. Дальнейшее развитие ВЭД виделось в создании совместных предприятий, что способствовало бы удовлетворению потребностей республики в товарах, привлечению техники, расширению экспортного потенциала. Тем не менее на 1 января 1990 г. лишь 3 совместных предприятия осуществляли производственную деятельность. Ввиду этого вложения иностранного капитала не стали фактором интеграции Беларуси в международную производственную кооперацию, что закономерно укрепило ориентацию республики на воссоединение связей СЭД на пространст-

ве СНГ, позволившее продолжить поступательное развитие и укрепить потенциал промышленности. Новые условия, предоставленные централизованно, не внесли изменений в динамику и структуру ВЭС: не ускорились темпы, не изменились пропорции. В частности, Беларусь не могла интенсивно наращивать экспорт, т.к. не обладала большими природными запасами сырья, импорт которого представлял наибольший интерес для зарубежных СЭД.

Хотя процесс интенсификации ВЭС шёл медленными темпами, тенденции децентрализации набирали обороты, и вопрос об автономном регулировании ВЭС приобрёл особую актуальность. Принятие в 1990 г. Закона «Об основах внешнеэкономической деятельности Республики Беларусь» говорит о начале формирования самостоятельной ВЭП Беларуси, но «на основе единой валютно-денежной системы, а также сохранения единства таможенной территории» [6]. За данным событием, зафиксировавшим проявление инициативы в сфере ВЭС на уровне республики, последовало образование самостоятельного органа управления – Государственного комитета БССР по внешним экономическим связям (Госвнешэкономсвязи БССР). Комитету вменялось в обязанность осуществлять в пределах своей компетенции «координацию внешнеэкономической деятельности министерств, государственных комитетов и ведомств БССР и участников внешних экономических связей, расположенных на территории Белорусской ССР, независимо от их подчиненности и форм собственности, обеспечивающих проведение единой республиканской внешнеэкономической политики» [7]. Охарактеризовать управленческую деятельность Комитета можно на примере информации о его работе в 1 квартале 1993 г., направленной им в Правительство. В ней речь идёт о следующих итогах его работы:

- 1) разработка Концепции ВЭД;
- 2) подготовка рекомендаций по использованию средств Государственного валютного фонда на финансирование отдельных проектов и первоочередные закупки социально значимых товаров (специфическая функция Комитета, в рыночных условиях оказавшаяся излишней);
- 3) проведён анализ экспортных и импортных операций за 1993 г.;
- 4) проведён анализ использования средств в 1992 г. юридическими лицами – нерезидентами со счетов типа «Н»;
- 5) проведены переговоры по проекту Соглашения «О содействии осуществлению и взаимной защите инвестиций»;
- 6) подготовлено и проведено заседание Валютно-кредитного комитета, организовано исполнение поручений;
- 7) подготовлено заседание Совета экономического сотрудничества с участием представителей деловых кругов;
- 8) зарегистрировано ... совместных, иностранных предприятий;
- 9) зарегистрировано ... участников ВЭД;
- 10) выдано ... лицензий [8, с. 51–52].

В 1994 г. Госвнешэкономсвязи был преобразован в Министерство внешних экономических связей, к которому перешла основная часть функций Комитета [9]. Функции Министерства (что было особенностью Положения о нём в сравнении с Положением о Комитете, не проводившем различий в функциях) группировались следующим образом в ряде областей:

- 1) внешней торговли и экспортного контроля;
- 2) привлечения иностранных инвестиций и средств внешнего финансирования;
- 3) международных экономических отношений, развития и обеспечения ВЭД;
- 4) инфраструктуры туризма;
- 5) создания и функционирования свободных экономических зон.

Архивные документы свидетельствуют о том, несмотря на широкий спектр решаемых задач, управленческая деятельность Министерства концентрировалась на информационно-аналитическом направлении, взаимодействии с другими государственными органами, работавшими в области регулирования ВЭС, т.е. носила межотраслевой характер. Это говорит об отсутствии весомых властных самостоятельных полномочий в определённой области государственного управления, что негативно сказывалось на способности Министерства комплексно управлять процессами во внешнеэкономической сфере. Также эффективность его работы снижалась ввиду общей нестабильности, поэтому многие функции управления ВЭС Правительство осуществляло самостоятельно.

Стратегия, при которой работа Министерства стала бы эффективной в выработке и реализации политических решений в области ВЭС, им самим так и не была предложена. Следует отметить, что тот уровень открытости, которым характеризуются ВЭС Республики Беларусь с момента обретения суверенитета, объясняется прежде всего собственно фактом его объявления, потому что внешним оборотом стали и торговые отношения с СНГ. В том виде Комитет-Министерство в 90-х гг. XX в. не соответствовали требованиям, т.к. собственно с обретением суверенитета произошли изменения функций и объекта управления – ВЭС:

1. Взаимодействие с СЭД, находящимися во внешней среде политической системы, стало обязательным. Но оно стало носить не плановый, а договорной характер как на уровне правительств, так и СЭД. Такие условия, несомненно, должны были повысить роль Госвнешэкономсвязи.

2. ВЭП не замыкается на обеспечении ВЭС, ставших таковыми после 1991 г., но имеет интенцию к дальнейшей оптимизации и повышению уровня национального развития, для чего Комитет и был создан ещё в условиях централизованного планирования. Переход к суверенитету ещё больше обязывал к самостоятельному поиску и использованию факторов ВЭС для развития Беларуси в новом международно-политическом статусе.

С укреплением позиций Национального банка, обусловленным передачей и расширением полномочий по валютному регулированию и контролю, которые являются неотъемлемой частью управления денежным обращением, Министерство внешних экономических связей со специфической функцией в распределении валютных средств утратило свою роль. В 1998 г. в соответствии с Указом Президента Министерство было упразднено, а его функции переданы в ведение МИД [10]. Причины принятия такого решения связаны также с тем, что проблемы внешнеэкономического равновесия на том этапе были урегулированы на более высоком, политическом уровне. Посему самостоятельный орган власти, в ведение которого входило бы управление и взаимодействие с субъектами ВЭД, оказался невостребованным. Тем самым нашёл своё закрепление механизм управления ВЭС с рассредоточением компетенции между республиканскими органами государственного управления с её реализацией, координируемой Правительством на базе государственных программ.

Заключение

Исходя из изложенного, можно сделать следующие выводы. Развитие самостоятельных ВЭС Республики Беларусь началось до обретения ею суверенитета. Центральные органы власти на начальном этапе оставили функции нормативного регулирования, контроля и осуществления контактов на международно-политическом уровне за собой, впоследствии также перешедшие к Беларуси. ВЭС стали одним из основных каналов становления суверенитета Республики Беларусь, механизмом его фактического наполнения, которого, однако, было недостаточно для его юридического оформления. С 1991 г. ВЭС перестали иметь факультативный характер; они являются обязательным условием сохранения суверенитета. В свою очередь, ВЭС обеспечиваются активизацией участия

в международных объединениях, закономерным проявлением чего выступает очередной виток интеграции, набирающий темпы в рамках Единого экономического пространства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кудрявец, Ю.Н. Внешнеэкономическая деятельность: история развития в праве // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», НЦПИ Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
2. Документы о работе Комиссии Президиума Совета Министров БССР по вопросам экономических связей с зарубежными странами (повестки, протоколы, сведения) / Отдел внешнеэкономических связей и выставок Аппарата Совета Министров БССР // Нац. архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 7. – Оп. 10. – Д. 1044.
3. Материалы о деятельности Белорусского республиканского банка Внешэкономбанка СССР / Отдел внешнеэкономических связей и выставок Аппарата Совета Министров БССР // НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 10. – Д. 2340.
4. Документы о работе Комиссии Президиума Совета Министров БССР по вопросам экономических связей с зарубежными странами (повестки, протоколы, сведения) / Отдел внешнеэкономических связей и выставок Аппарата Совета Министров БССР // НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 10. – Д. 1044.
5. Документы о проверке формирования, распределения и использования валютных ресурсов предприятий и их внешнеэкономической и организационно-хозяйственной деятельности / Отдел внешнеэкономических связей и выставок Аппарата Совета Министров Респ. Беларусь // НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 12. – 762.
6. Об основах внешнеэкономической деятельности Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 25 окт. 1990 г. № 354-XII // Консультант плюс: Беларусь. Технология 3 000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», НЦПИ Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
7. Об утверждении положения о Государственном комитете БССР по внешним экономическим связям (Госвнешэкономсвязи БССР) : постановление Совета Министров БССР от 13 мар. 1991 г. № 82 // Правовой интернет-портал [Электронный ресурс]. – М., 2011. – Режим доступа: <http://pravo.kulichki.com/zak2007/bz62/dcm62748.htm>. – Дата доступа: 22.07.2011.
8. Документы о проверке формирования, распределения и использования валютных ресурсов предприятий и их внешнеэкономической и организационно-хозяйственной деятельности / Отдел внешнеэкономических связей и выставок Аппарата Совета Министров Респ. Беларусь // НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 12. – 762.
9. Вопросы Министерства внешних экономических связей Республики Беларусь : постановление Кабинета министров Респ. Беларусь от 28.04.1995 № 231 // Консультант плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», НЦПИ Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
10. О некоторых мерах по совершенствованию системы органов государственного управления в сфере внешней политики : Указ Президента Респ. Беларусь от 04.12.1998 № 586 // Консультант плюс: Беларусь. Технология 3 000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», НЦПИ Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

Kolos A.V. The Origin of Foreign Economic Links of Republic of Belarus: the Political Aspect of the Research

The article explores the issues of prerequisites emerge and initial stage of Belarusian foreign economic policy realization. It is shown that at the beginning the Belarusian government regarded new powers conceded during decentralization as accessory. However, after that turnaround in policy expressed in setting up republican institutions within planning system which appeared not enough effective after transition to sovereignty.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 21.01.2013