

ОРГАНИЗАЦИЯ ИМПОРТНОЙ ТОРГОВЛИ

ОСНОВНЫЕ НАЧАЛА ОРГАНИЗАЦИИ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ СССР

Организационные формы импортной торговли Советского объединения определяются в существе своем теми же руководящими началами, которыми регулируется вся система внешней торговли Союза.

Эти начала, в свою очередь, покоятся на нескольких основных принципах, составляющих исходную базу советской системы внешней торговли и строящих последнюю в новых и необычных для буржуазных методов хозяйствования формах. Этими основными принципами являются: а) монополизация государством внешнего торгового оборота страны, б) плановый характер внешней торговли и в) осуществляемое государством регулирующее воздействие в отношении каждой отдельной, относящейся к внешнему торговому обороту, операции.

1. Государственная монополия внешней торговли

Принцип сохранения за государством монополии всего внешнего торгового оборота страны составляет главную организационную базу системы внешней торговли Союза. В силу этого и наша система внешней торговли, в целом, обычно характеризуется как система, основанная на государственной монополии. Государствование всей внешней торговли страны, обусловленное основными принципами советской социально-экономической политики, было подготовлено рядом ограничительных мероприятий, начавших осуществляться еще в дореволюционное время, в связи с военными условиями. Впервые, законодательным путем, оно было зафиксировано в Пост. СНК от 22 апреля 1918 г. «О национализации внешней торговли».

Объявляя внешнюю торговлю РСФСР национализированной, этот декрет устанавливает, что торговые сделки по покупке и продаже всякого рода про-

дуктов с иностранными государствами и отдельными торговыми предприятиями за границей производятся лишь от лица Республики специально на то уполномоченными органами, помимо которых всякие торговые сделки с заграничными странами для ввоза или вывоза воспрещаются.

Дальнейшее развитие законодательного нормирования внешнего товарооборота Союза (Декрет СНК РСФСР от 11 июня 1920 г., Пост. Президиума ВЦИК от 13 марта 1922 г., Пост. ВЦИК и СНК РСФСР от 16 октября 1922 г. и 12 апреля 1923 г.) идет по пути постепенной децентрализации оперативных функций по внешней торговле, с предоставлением таковых, помимо непосредственных органов НКТорга, также и некоторым другим государственным и кооперативным организациям и с допущением к этой деятельности, на концессионных основаниях, под контролем государства, смешанных акц. о-в и отдельных частных иностранных предприятий. Одновременно с этим следует процесс укрепления и централизации регулирующих функций НКТорга как общесоюзного органа, руководящего монополизированной внешней торговлей Советского объединения. Вместе с тем, конкретные изменения, которым подвергались организационные формы внешнего товарообмена, в принципе оставляют неизменным основное начало этого товарообмена — его национализацию, или, по терминологии Пост. ВЦИК от 13 марта 1922 г., государственную монополию. Этот принцип и продолжает быть руководящим началом действующей системы внешнего торгового оборота Союза.

Общепризнанное понятие монополии разумеет под таковой исключительное право монополиста на совершение определенного круга действий. Так, общ. под государственной монополией внешней торговли надлежит понимать исключительное право государства на осуществление операций, относящихся к внешнему торговому обороту страны. Однако, понятие внешнего торгового оборота, при отсутствии в законодательстве СССР точного определения

круга сделок, относящихся к торговому обороту вообще, а также при спорности и разноречивости этих определений в доктрине, едва ли может быть выявлено с достаточной четкостью. Поэтому уяснение пределов монополизированного государством внешнего торгового оборота может быть достигнуто лишь путем анализа соответствующих законодательных актов, которыми указанная монополия устанавливалась.

Из рассмотрения этих постановлений, равно как и других актов, относящихся к вопросам внешней торговли и, в частности, нормирующих порядок и методы регулирования внешних торговых операций, следует прийти к выводу, что пределы внешнего торгового оборота, составляющего монополию государства, в первую очередь охватывают круг товарообменных операций, связанных с импортом и экспортом. Торговые операции иных видов, как-то: транспортные, страховые, банковские и т. п., совершаемые на внешних рынках и по существу обслуживающие внешний товарооборот, в той или иной мере поддаются регулируемому воздействию тех же государственных органов, на которые возложено руководство импортными и экспортными операциями. Кроме того, национализация или монополизация государством тех или иных отраслей народного хозяйства внутри страны, исключающая возможность частной предпринимательской деятельности в этой области в пределах СССР (напр., банковского или страхового дела), может создавать для государства положение фактического монополиста и в части международного обмена, непосредственно связанного с соответствующей функцией народного хозяйства. Следует, однако, иметь в виду, что распространение регулирующей деятельности НКТорга на операции, не входящие в понятие товарооборота в тесном смысле, а также и фактически монопольное осуществление государством этих операций на внешних рынках, — с формальной стороны находят себе основание уже не только в актах о монополии импортной и экспортной торговли, но и в иных постановлениях Правительства, специально относящихся к соответствующим отраслям хозяйственной деятельности.

Понятие торговой деятельности предполагает, в виде общего правила, занятие такою деятельностью в качестве промысла, т. е. исключает из этой деятельности все операции единичного или случайного характера. Торговая деятельность — это обычно деятельность купца-посредника, закупающего товар в целях его перепродажи.

Законодательство СССР о внешней торговле, однако, указанного разграни-

чения четко не проводит. С одной стороны, это законодательство допускает некоторые организации к осуществлению внешних торговых операций в виде промысла в порядке изъятий из общих законов, проводя в соответствующих случаях их уставы через ГКК и СпК СССР, и, следовательно, признавая допущение такой деятельности этих предприятий актом концессионного характера; с другой стороны, единичные или случайные сделки отдельных организаций и частных лиц, не допущенных к осуществлению внешней торговли в виде промысла, осуществляются на основании разрешений, выдаваемых органами Наркомата в порядке лицензионного регулирования.

Так обр., под понятием монополизированного государством внешнего торгового оборота, по смыслу законодательства СССР, надлежит разуметь всю совокупность товарообменных операций, связанных с импортом или экспортом, при чем понятие объекта этих операций должен быть в данном случае придан широкий смысл, с распространением его не только на товары, закупаемые в целях перепродажи, но и на все вообще предметы, закупаемые за границей для ввоза в СССР, хотя бы и в производственных или даже индивидуально-потребительских целях, равно как на все продукты, реализуемые за границей самими производителями.

2. Плановый характер внешней торговли

Другим основным моментом, характеризующим советскую систему внешнего товарооборота и служащим исходной базой его регулирования, является плановый характер внешней торговли Союза.

При национализации внешней торговли область внешнего товарооборота ранее других областей хозяйства создавала предпосылки для планового ее направления и регулирования. В этом отношении, уже в первых по времени актах советской власти, относящихся к нормированию внешней торговли и издававшихся в 1917—18 гг., мы находим указания на мероприятия, имеющие в виду обеспечить известную планируемость внешнего товарооборота.

Естественно, однако, что в период интервенции и блокады со стороны буржуазных государств осуществление импортных и экспортных операций носило случайный характер и практически не могло поддаваться какому-либо планомерному учету. Ослабление блокадного нажима и возобновление более или менее нормальных отношений с отдельными государствами не замедлили

выдвинуть на очередь вопрос о плано-вом построении импорта и экспорта.

Уже Пост. СНК от 11 июня 1920 г. предусматривало образование при б. НКВнешторге особого междуправительственного Совета внешней торговли, на который, в частности, возлагалось «составление общего плана внешнего товарообмена». В процессе дальнейшего развития аппарата б. НКВнешторга, структура его неизменно предусматривала в той или иной форме специальные органы, в задачи которых входила разработка общих плановых предположений в связи с экспортной и импортной деятельностью Наркомата и др. внешнеэкономических организаций.

8 июня 1922 г. последовало Пост. ВЦИК и СНК об образовании Государственной общеплановой комиссии при СТО, а также плановых органов при других учреждениях Республики, в том числе при хозяйственных наркоматах, для разработки, на основании предварительных указаний Государственной общеплановой комиссии, планов по соответствующим отраслям хозяйства, в частности и в области внешней торговли.

Наконец, утвержденным ЦИК СССР 12 ноября 1923 года Положением о б. НКВнешторге, на его органы возлагается «разработка для внесения через Госплан на утверждение СТО импортно-экспортного плана СССР и наблюдение за выполнением утвержденного плана».

Проблема планового построения импортно-экспортного оборота государства, основанная на учете экспортных ресурсов страны и ее импортных возможностей, приобретает особое значение, в связи с задачами сохранения активного торгового баланса, с одной стороны, и удовлетворения потребностей промышленности и сел. хоз-ва Союза — с другой.

Планирование внешнего товарооборота связывается с установлением плановых контингентов, т.е. определенных нормированных количеств товаров, подлежащих ввозу или вывозу. Наличие же контингентированных планом статей экспорта и импорта выдвигает задачу рационального распределения этих контингентов между заинтересованными в них организациями и задачу контроля за их выполнением.

3. Воздействие государства на отдельные операции

Наконец, третьим фактором, определяющим основы организации внешней торговли Союза, является осуществляемое государством, в лице определенных его органов, регулирующее воздействие в отношении каждой отдельной опера-

ции, относящейся к внешнему товарообороту Союза.

Общее нормативное регулирование государством торгового оборота страны, т.е. законодательное или административное нормирование отдельных моментов оборота и установление общих правил деятельности его субъектов, составляет более или менее обычное явление; в тех или иных пределах оно присуще всякому государству, вне зависимости от существующей в последнем системы торговли. Однако, методы и формы регулирования внешнего торгового оборота советским государством, предусматривающие, в частности, воздействие государства на каждую отдельную операцию, — являются специфическими и вытекают из основных особенностей советской системы хозяйства, т.е. из государственной монополии внешней торговли и из планового характера ее осуществления.

Проявляясь на практике в различных формах и охватывая разнообразные моменты внешнего товарооборота, вместе с входящими в него отдельными операциями, осуществляемое государством регулирование имеет конечной целью охранить изложенные выше основные принципы государственной монополии и планового порядка товарообмена.

С этой точки зрения, регулирующее воздействие государства является основным орудием, обеспечивающим реальное проведение в жизнь двух других указанных выше основных начал всей советской системы внешней торговли.

4. Характер выявления основных организационных принципов внешней торговли в отдельных ее отраслях

Поясненными выше основными принципами определяется организация внешнего товарообмена Союза в обеих его отраслях — как в экспортной, так и в импортной торговле. Однако, в виду различия в характере экспортных операций, с одной стороны, и импортных, с другой, в общем комплексе торгового оборота Союза, устраняется и возможность выявления указанных принципов в тождественных формах, хотя они в равной степени применяются и к экспорту и к импорту. Действительно, задачи возможного усиления экспорта и, напротив, жесткого сокращения импорта вызывают необходимость применения дифференцированного режима по отношению к каждой из этих отраслей внешней торговли, как в области построения оперативного аппарата, так и в методах применяемого государством руководства и воздействия на соответствующие торговые операции и сделки.

Равным образом, самый план построения экспорта в указанных выше условиях может, естественно, носить лишь ориентировочный характер, как и намечаемые им контингенты; при выполнении экспортного плана допускается возможность превышения последних. Между тем, импортный план состоит лишь из строго контингентированных статей, за пределами которых импорт принципиально не может иметь места.

Наконец, регулирование экспортных операций направлено на всестороннее их облегчение и поощрение, вплоть до предоставления определенных льгот в смысле освобождения экспортеров от действия существующих ограничительных правил, предусматриваемых лицензионной системой. Напротив, регулирование импортных операций проводится жестким образом, и льготный порядок ввоза тех или иных товаров или предметов представляет лишь редкое исключение.

Мы изложили основные начала организации нашей внешней, гл. обр., импортной торговли.

Дальнейшее изложение имеет в виду проследить организацию руководства и осуществления внешних торговых операций Союза на основе указанных выше принципов, в пределах импортной отрасли внешнего товарооборота ¹⁾.

РУКОВОДСТВО ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛЕЙ СССР

ОРГАНЫ, РУКОВОДЯЩИЕ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛЕЙ

Конституция СССР (ст. I, п. «ж») относит «руководство внешней торговлей» к предметам ведения Союза в целом, в лице его верховных органов. Ст.ст. 49 и 51 Конституции возлагают «непосред-

ственное руководство» внешней торговлей на общесоюзный Народный комиссариат внешней и внутренней торговли. Так, обр., не только общее регулирование внешнего товарооборота, но и ближайшее направление его носит общесоюзный характер. Соответственно этому все законодательные акты, исходящие от органов СССР и касающиеся внешней торговли, автоматически распространяют свое действие на всю территорию Союза. Равным образом обязательными для всех отдельных советских республик являются и все ведомственные распоряжения и инструкции, издаваемые Наркоматом Союза в порядке непосредственного заведывания и руководства внешней торговлей.

Отдельные союзные республики или автономные единицы, входящие в состав этих последних, не имеют права издания каких-либо постановлений по внешней торговле в порядке местного законодательства. Они могут проводить их, в случае необходимости, лишь через Наркомат Союза в порядке общесоюзного законодательства.

I. Народный комиссариат внешней и внутренней торговли СССР

В настоящее время, в состоявшемся, в силу Пост. ЦИК и СНК СССР от 18 ноября 1925 г., слиянии б. НКВнешторга с б. НКВнутротом СССР, руководство как внешней, так и внутренней торговлей Союза объединено в едином Наркомате внешней и внутренней торговли (Наркомторг СССР). При этом ему переданы все права и функции каждого из объединившихся наркоматов. Согласно ст. 51 Конституции (в редакции, принятой IV Съездом советов Союза) НКТорг СССР является общесоюзным наркоматом, при чем в области регулирования внутренней торговли он пользуется правами объединенного наркомата.

Положение о новом наркомате до настоящего времени еще не издано, и НКТорг СССР действует на основании существовавших до сих пор положений о б. НКВнешторге и б. НКВнутротом СССР, организационно видоизменяя структуру прежних наркоматов применительно к новым задачам объединен-

ного наркомата. В соответствии с этим Наркоматом СССР «Советская торговля» — «Законодательство и административные распоряжения по внешней и внутренней торговле». В этом же органе помещаются и издаваемые НКТоргом в порядке ведомственного администрирования и регулирования внешней торговли обязательные постановления, приказы, распоряжения и инструкции.

Систематизированный «Сборник действующих декретов и постановлений по внешней торговле», составляемый Правовым отделом НКТорга, выпускается Издательством НКТорга отдельными выпусками.

¹⁾ Основные нормы организации государственной монополии внешней торговли содержатся в нижеследующих действующих ныне законодательствах: Конституция СССР, ст. I, п. «ж», 37, 49, 51, 53, 67; Декрет СНК РСФСР от 22 апреля 1918 г. о национализации внешней торговли (СУ, 1918 г. № 34, ст. 432); Декрет СНК РСФСР от 11 июня 1921 г. о организации внешней торговли и товарообмена РСФСР (СУ, 1920 г. № 53, ст. 235); Пост. Президиума ВЦИК от 13 марта 1922 г. о внешней торговле (СУ, 1922 г. № 24, ст. 266); Пост. ВЦИК и СНК от 16 октября 1922 г. о внешней торговле (СУ, 1922 г. № 65, ст. 846); Декрет ВЦИК и СНК от 12 апреля 1923 г. о внешней торговле (СУ, 1923 г. № 31, ст. 345); Инструкция по применению последнего декрета, утвержденная СТО 18 апреля 1923 г. (СУ, 1923 г. № 23, ст. 359); Пост. СНК РСФСР от 12 апреля 1923 г. о контингентах, лицензиях и удостоверениях на ввоз и вывоз (СУ, 1923 г. № 40, ст. 424), а также в ряде других постановлений высших органов РСФСР и СССР, касающихся тех или иных отдельных вопросов техники внешней торговли Союза.

Указанные по внешней торговле, помимо общих официальных органов печати, публикуются в про-

ного ведомства. Так, обр. функции НКТорга СССР в области внешней торговли должны быть, впредь до издания положений о новом наркомате, определяемы Положением о б. НКВнешторге СССР, утвержденным ЦИК Союза 12 ноября 1923 г.¹⁾ Суммируя постановления отдельных статей этого Положения, представляется возможность свести возложенные на НКТорг задачи в области внешней торговли к нижеследующим:

а) Осуществление мероприятий по развитию торговых сношений Союза с иностранными государствами и по организации монополизированной торговли.

б) Руководство внешним товарооборотом Союза, осуществляемое на основе монополизированной торговли, экспортно-импортных планов и регулирующего воздействия на отдельные операции.

в) Заведывание таможенным делом Союза.

г) Оперативное регулирование деятельности всех допущенных к участию во внешнем торговом обороте организаций.

д) Осуществление мероприятий, необходимых для обеспечения интересов внешней торговли в области транспортных, страховых, складочных, товаро-кредитных и иных операций, имеющих подсобное к внешнему товарообороту значение.

е) Надзор за соблюдением относящихся к внешней торговле узаконений и правил.

Осуществление указанных задач организационно распределяется между центральными управлениями Наркомата²⁾. Помимо управлений, входящих в состав Наркомата, при последнем состоят особые постоянные органы ведомственного и междоветовственного состава, действующие на основании специальных о них положений. Эти органы: Плановая комиссия, имеющая задачей разработку и составление проектов импортных и экспортных планов Союза, вносимых через Государственную плановую комиссию на утверждение СТО; Таможенно-тарифный комитет — междоветовственный орган, рассматривающий вопросы по введению новых таможенных тарифов, по изменению таможенных ставок, по установлению списков товаров, запрещаемых к ввозу или вывозу, и другие вопросы, относящиеся к практике применения тарифов и таможенного устава; Центральная

комиссия по борьбе с контрабандой; Центральное фрахтовое совещание, имеющее задачей регулирование фрахтового дела в связи с перевозкой экспортных и импортных грузов, и, наконец, Лицензионное совещание, как подсобный орган по вопросам распределения плановых контингентов и выдачи соответствующих лицензий, и др.

Современная структура Наркомата исходит из принципа отделения регулирующих функций от функций оперативных: в то время как первые остаются всецело в ведении комиссариатского аппарата в тесном смысле, — самое осуществление операций по внешней торговле на Наркомат, как таковой, в лице его центральных управлений, не возлагается. Задачи Наркомата в этой области сводятся к руководству внешней торговой деятельностью подведомственных ему торговых аппаратов, к числу которых относятся как непосредственные его торговые органы, так и самостоятельные торговые организации.

2. Местные органы НКТорга в пределах Союза

Органами НКТорга СССР в отдельных республиках являются Уполномоченные общесоюзного Наркомата при СНК союзных республик.

Общие законодательные нормы, определяющие права и обязанности Уполномоченных, содержатся как в Конституции Союза (ст.ст. 53 и 67), так и в Положении о б. НКВнешторге от 12 ноября 1923 г. Согласно этим нормам, Уполномоченных, содержащихся как в Конституции НКТоргу и одновременно входят в состав СНК соответствующей союзной республики, с правом совещательного или решающего голоса, по решению ЦИК данной республики.

Уполномоченный выполняет на территории данной республики, в пределах распоряжений НКТорга, обычные регулирующие функции, аналогичные выполняемым центральными органами НКТорга в общесоюзном масштабе.

С разрешения НКТорга, в целях наблюдения и содействия при проведении за границей операций по внешней торговле, связанных с обслуживанием нужд данной союзной республики, Уполномоченные могут назначать своих представителей в состав соответствующих торговых представительств Союза.

В составе республиканских НКТоргов по линии внешней торговли образуются Экспортно-импортные управления, каковые должны представлять собою специальные ячейки по вопросам внешней торговли, составляющие аппарат Уполномоченных.

¹⁾ СУ. 1923 г. № 108, ст. 1635.

²⁾ В настоящее время (июль 1928 г.) в составе НКТорга СССР имеется Управление заграничными операциями, являющееся центральным органом по руководству и регулированию внешнеторговых операций.

3. Органы НКТорга за границей

Заграничными органами НКТорга являются торговые представительства (торгпредства) СССР в иностранных государствах.

Ст. 23 Положения о б. НКВнешторге определяет торговые представительства как органы НКВнешторга, составляющие в то же время «часть соответствующих полномочных представительств СССР за границей» и входящие в состав последних. То же повторяет ст. 1 Пост. ВЦИК и СНК от 16 октября 1922 г., согласно которой «НКВнешторг осуществляет свою деятельность за границей через посредство торговых представительств», «образующих непрременную составную часть полномочного представительства в каждой данной стране». Ст. 1 Декрета ВЦИК и СНК от 12 апреля 1923 г. определяет торгпредства РСФСР, как «основные торговые органы РСФСР за границей».

В противоположность принципу объединения регулирующих и оперативных функций, положенному в основу структуры центральных и местных органов НКТорга в пределах СССР, в торгпредствах сказанные функции принципиально объединяются, так что эти представительства являются одновременно и регулируемыми органами НКТорга и основным торгово-оперативным аппаратом Союза в иностранных государствах. К задачам торгпредств по регулирующей части, в частности, относятся: общее представительство экономических интересов СССР в стране пребывания торгпредства, изучение народного хозяйства этой страны, соответствующая экономическая информация учреждений СССР и иностранных рынков, надзор и контроль за внешней торговой деятельностью в стране пребывания всех юридических лиц СССР и надлежащее ее регулирование. На обязанности торгпредств по коммерческой части лежит выполнение оперативных функций как по заданиям НКТорга, так и по поручениям других организаций и лиц.

В состав торгпредств в пунктах, представляющих особый интерес для той или иной союзной республики, по соглашению НКТорга и СНК данной республики, вводятся представители союзной республики, при чем в представительства, при которых организуются особые советы, представитель союзной республики входит в качестве члена этих советов.

В качестве постоянных органов, при некоторых торгпредствах существуют особые концессионные комиссии, действующие по указаниям ГЭК при СНК СССР и ведающие вопросами, связанными с привлечением иностранных

концессионеров. Подобные комиссии имеются в настоящее время при торгпредствах в Берлине, Париже, Риме, Токио и Стокгольме.

В состав торгпредств могут входить также представители некоторых др. ведомств, кроме НКТорга. Такими представителями, помимо постоянных агентов различных государственных учреждений, командированных для технического содействия при проведении торгпредствами коммерческих операций, являются, в частности, уполномоченные ВСНХ, специально представляющие за границей интересы промышленности СССР и принимающие участие в регулирующей деятельности торгпредств по вопросам выдачи лицензий и наблюдения за выполнением торговых заданий органов ВСНХ.

Торгпредства за границей являются органами, объединяющими торговую деятельность всех вообще учреждений и организаций СССР, выступающих на иностранных рынках. В этом отношении представители всех этих учреждений и организаций во время своего пребывания за границей в своей работе подконтрольны торгпредствам¹⁾.

Помимо торговых представительств СССР, в отдельных странах, по усмотрению НКТорга СССР, могут быть учреждаемы торговые агентства с регулируемыми или оперативными функциями, определяемыми в каждом отдельном случае самим Наркоматом.

Таковы органы, осуществляющие нашу импортную торговлю.

ИМПОРТНЫЙ ПЛАН И КВИН-ГЕНТЫ ИМПОРТА

Порядок осуществления плановых задач в настоящее время предусматривается рядом нормативных актов, исходящих как от высших органов власти СССР, так и от ведомств внешней торговли, на органы которого, в силу Положения о б. НКВнешторге²⁾, возлагается «разработка для внесения через Госплан на утверждение СТО импортно-экспортного плана Союза СССР и наблюдение за выполнением утвержденного плана».

План внешней торговли Союза составляется из предварительных планов по отдельным входящим в Союз республикам и из плановых предположений общесоюзного характера. Предварительные планы по отдельным союзным республикам составляются Уполномоченными НКТорга СССР при союзных республиках и, по рассмотрении их подлежащими республиканскими ор-

¹⁾ Инстр. СТО и Пост. ВЦИК и СНК от 12 апреля 1923 г., ст. ст. 22, 23; см. также Пост. ВЦИК и СНК от 16 октября 1922 г. о внешней торговле, ст. 1;

²⁾ Полож. о б. НКВнешторге, ст. ст. 2 в., «б» 7, п. «б».

ганами, препровождаются в НКТорг СССР. Предположения общесоюзного характера включают задания, подлежащие выполнению организациями общесоюзного масштаба, в частности, торговым аппаратом находящихся в ведении НКТорга СССР акц. о-в, государственных производственных предприятий, пользующихся правом самостоятельного выхода на внешние рынки, и ряда концессионных предприятий.

НКТорг СССР, на основании представленных отдельными союзными республиками планов и плановых предположений центра, составляет общесоюзный план и представляет его на рассмотрение в общий плановый орган Союза — Союзный госплан, после чего план вносится на утверждение СТО СССР.

План внешней торговли является, так. обр., своего рода сводкой статей, предусматривающих количество наметаемых на плановый период к вывозу из СССР и ввозу в его пределы товаров. Однако, отдельные статьи этого плана по своему значению представляются не вполне равноценными. Построенный на принципе обеспечения определенного торгового баланса (активного или нейтрального) и учета интересов производственных сил внутри страны, этот план, в одной своей части, носит характер ориентировочный, а в другой — складывается из твердо установленных контингентов для отдельных статей ввоза и вывоза. В настоящее время все статьи импортного плана являются строго контингентированными. Построение плана в части контингентированных его статей и, следовательно, всего импортного плана, в его целом, подвергается воздействию некоторых специальных норм, в частности, предусмотренных в Пост. СНК РСФСР от 12 апреля 1923 г. о контингентах, лицензиях и удостоверениях¹⁾.

В силу упомянутого постановления СТО, по представлению НКТорга, согласованному с Госпланом, устанавливаются периодические контингенты на основные предметы, ввоз которых подлежит ограничению.

Установленные СТО контингенты распределяются НКТоргом СССР, выделяющим соответствующие части контингентов в распоряжение НКТоргов союзных республик, а известную часть — сохраняющим в распоряжении своих центральных органов.

Распределение контингентов производится в соответствии с Пост. СНК СССР от 30 марта 1926 г. о лицензионных совещаниях²⁾.

Согласно этому постановлению, при НКТорге СССР состоит Лицензионное

совещание междуправительственного состава. В задачи этого Совещания входит распределение плановых контингентов на общесоюзные контингенты и контингенты союзных республик, а также распределение общесоюзных контингентов между отдельными субъектами торговли. Все постановления Совещания требуют утверждения НКТорга СССР. Аналогичные Совещания учреждаются и при Уполномоченных НКТорга СССР при СНК союзных республик, при чем к ведению их относится распределение выделенных в распоряжение республик контингентов между отдельными республиканскими субъектами торговли.

Составляемый на изложенных выше основаниях и распределяемый для его выполнения через центральные органы НКТорга и его уполномоченных на местах общесоюзный план импортной торговли фактически осуществляется через торговые аппараты отдельных многочисленных организаций. Согласование деятельности этих организаций с общеплановыми заданиями достигается при помощи регулирующего воздействия НКТорга на отдельные импортные операции, в частности, путем применения лицензионной системы.

Перейдем теперь к формам и способам регулирования наших импортных операций.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ИМПОРТНЫХ ОПЕРАЦИЙ

Регулирующее воздействие государства на отдельные импортные операции осуществляется в формах, различаемых как в зависимости от методов оказываемого государством воздействия, так и от непосредственной цели, преследуемой теми или иными приемами регулирования.

Формы указанного воздействия могут быть по существу сведены к нижеследующим: 1) административное регулирование, под которым разумеются формы регулирования, осуществляемые методами непосредственного контроля государства над каждой импортной операцией и отдельными ее моментами; 2) оперативное регулирование, воздействующее на внешнеторговые операции путем непосредственного участия государственных органов в самом совершении указанных операций, и, наконец, 3) экономическое воздействие, осуществляемое методами таможенно-тарифной политики.

1. Административное регулирование

К области административного регулирования, в частности, относятся: а) лицензионная система, б) меры каче-

¹⁾ СУ. 1923 г. № 40, ст. 424.

²⁾ СУ. 1926 г. № 23, ст. 183.

ственного регулирования импорта и в) проверка правомерности ввоза, осуществляемая при помощи таможенного аппарата.

а) Лицензионная система

Под лицензионной системой надлежит понимать порядок совершения внешнеторговых операций, основанный на допущении или запрещении каждой отдельной операции подлежащими органами НКТорга и на установлении этими органами условий ее осуществления¹⁾.

Сущность указанного порядка и последующие им задачи заключаются как в плановом централизованном регулировании внешнего товарооборота СССР путем контроля контингентов, подлежащих ввозу или вывозу, так и в обеспечении желательных условий сбыта экспортных или приобретения импортных товаров. В этих целях государство сохраняет за собой дискреционное право допускать или запрещать каждую отдельную внешнеторговую операцию и, в частности, при допущении операции — определять порядок и условия, на которых должна быть осуществлена входящая в эту операцию внешнеторговая сделка.

Лицензионный порядок, вообще говоря, распространяет свое действие на каждую операцию по внешнему товарообороту, независимо от того, производится ли она организацией, постоянно участвующей во внешнем товарообороте (в качестве ли субъекта государственной монополии или в качестве допущенной к производству операции в изъятие из этой монополии), или же эта операция носит единичный и случайный характер.

Каждая внешнеторговая операция, по существу своему, включает два основных момента: заключение соответствующей импортной или экспортной сделки и самый акт ввоза или вывоза товара (импорт и экспорт как таковые). Основные задачи лицензионного регулирования требуют воздействия на оба указанных момента. Соответственно этому, выдаваемые органами НКТорга в порядке применения лицензионной системы разрешения на осуществление импортных операций охватывают как разрешение на совершение импортной сделки по приобретению товара, так и допущение самого ввоза товара из-за границы в СССР. Однако, последовательность указанных моментов импортной операции может быть различна, т.е. либо заключение сделки может предшествовать ввозу, либо, напротив, может ввозиться в страну еще незапроданный товар. С другой стороны, самая импортная сделка мо-

жет совершаться либо в пределах СССР либо на заграничной территории. Поэтому непосредственный порядок лицензионного регулирования органами НКТорга обоих указанных моментов импортной операции может видоизменяться.

Предусматриваемый действующим законодательством общий порядок лицензионного регулирования имеет в виду наиболее обычные случаи импортных операций, связанные с совершением импортных сделок на внешних рынках, т.е. на заграничной территории. В этом отношении законодательство СССР различает операции, совершаемые на основе т. н. «лицензий», и операции, осуществляемые на основании «удостоверений».

Под импортными лицензиями, вообще говоря, надлежит разуметь выдаваемые НКТоргом или подлежащими его органами разрешения той или иной организации на право приобретения на внешнем рынке какого-либо импортного товара. В лицензии указывается и порядок совершения соответствующей импортной сделки, являющийся обязательным для обладателя лицензии.

Устанавливая общие основания для осуществления операций на основе лицензий, закон²⁾ предусматривает как общее правило, что «обладатели лицензий используют таковые для реализации через аппарат НКВнешторга (ныне НКТорга СССР) за границей».

В соответствии с этим лицензия, по общему правилу, выдается для использования их «через аппарат торгпредства», т.е. на условиях осуществления соответствующей импортной сделки на основе поручения, даваемого торгпредству.

В отличие от импортных лицензий, под импортными удостоверениями закон имеет в виду разрешения на право закупок импортных товаров, приобретение которых на внешнем рынке производится не в порядке, предварительно указываемом НКТоргом, а на основе сделок, заключаемых на внешнем рынке самой импортирующей организацией, в силу предоставленных ей законом правомочий, непосредственно от своего имени. Удостоверения, так обр., выдаются, по общему правилу, лишь тем организациям, которые обладают по закону или в силу заключенных с ними концессионных договоров т. н. правом самостоятельного выхода на внешние рынки и производства там непосредственных операций через специальные свои представительства.

Задачи лицензионного регулирования при операциях, осуществляемых на основе удостоверений, обеспечиваются

¹⁾ См. Декрет СНК от 16 июня 1920 г., ст. 2, и, 6* и прим. (СУ. 1920 г., № 63, стр. 235).

²⁾ Ст. 16 Пост. СНК СССР от 12 апреля 1925 г. (СУ. 1925 г. № 40, стр. 424).

путем контроля торгпредств за сделками, самостоятельно заключаемыми на внешних рынках получившими удостоверение организациями. В целях этого контроля закон обязывает получающие удостоверения организации осведомлять торгпредства СССР о каждой предполагаемой этими организациями сделке, на которые торгпред вправе налагать мотивированное запрещение.

В соответствии с изложенным, с точки зрения общих лицензионных принципов, нет существенного различия между лицензиями в узком смысле слова и удостоверениями: если оставить в стороне формальный момент фиксации законом организаций, которым удостоверения подлежат выдаче, таковые являются лишь одной из разновидностей той же лицензии. Поэтому и на практике удостоверения обычно выдаются в форме лицензий, отличаясь от них лишь отметкой об условиях их реализации, а именно «под контролем торгпреда».

Лицензии (и удостоверения) выдаются НКТоргом СССР, Уполномоченными его в союзных республиках и другими местными органами НКТорга, которым последний это право предоставляет. Согласно Пост. СНК СССР от 30 марта 1926 г. о Лицензионных совещаниях, эти последние, между прочим, ведут «рассмотрением и разрешением вопросов о выдаче в пределах годового и квартальных планов лицензий и удостоверений». Поскольку постановления Лицензионных совещаний требуют утверждения НКТорга или его органов, эти Совещания являются по указанным вопросам совещательными инстанциями при НКТорге Союза и НКТоргах отдельных республик. Пост. от 30 марта 1926 г. вместе с тем предусматривает возможность выдачи лицензий и без проведения их через Лицензионное совещание, однако ограничивая эти случаи «мелкими разрозненными» заявками. Общая сумма таких лицензий устанавливается СТО, а предельные размеры сумм, на которые могут выдаваться такие лицензии на каждый квартал, определяются Лицензионным совещанием.

Лицензии выдаются согласно утвержденному СТО импортному плану, и, поскольку таковой является строго контингентированным, они выдаются в пределах установленных планом контингентов ввоза и в соответствии со схемой распределения этих контингентов между отдельными общесоюзными и республиканскими импортующими организациями.

В случаях заключения импортных сделок не на внешнем рынке, а в пределах СССР, изложенный порядок лицензионного регулирования не-

сколько видоизменяется, а именно: осуществление сделок, заключаемых на территории Союза заинтересованной организацией непосредственно с соответствующим иностранным контрагентом или его представителем, в основе своей имеет не лицензию или удостоверение НКТорга, а предварительное согласование непосредственно с самим НКТоргом условий предполагаемой сделки и окончательное утверждение этой последней Наркоматом.

В свою очередь, осуществляемый на основе такой сделки ввоз товаров из-за границы требует последующей выборки соответствующих лицензий или разрешений на ввоз, выдаваемых в согласии с условиями утвержденной НКТоргом импортной сделки.

б) Качественное регулирование импорта

Компетенция б. НКВнешторга в области регулирования качественной стороны ввоза установлена Положением о б. НКВнешторге, согласно которому на Управление регулирования Наркомата возлагается «установление, по соглашению с подлежащими ведомствами, номенклатуры и стандартов экспортных и импортных товаров».

В частности, в отношении импортных товаров, закупаемых для ввоза в СССР на зарубежных рынках, НКТоргом принимаются необходимые меры к организации соответствующего порядка их испытания и приемки, в целях проверки их качества и установления соответствия их требованиям, предъявляемым заинтересованными в их ввозе организациями.

В соответствии с этим, б. НКВнешторгом были изданы специальные правила об испытании и клеймении импортных товаров¹⁾, содержащие основные и руководящие нормы по изложенному предмету, обязательные для всех участвующих во внешнем товарообороте организаций и лиц.

Согласно этим правилам, закупаемые за границей для ввоза в СССР товары должны подвергаться обязательной приемке и предварительному испытанию химическому, механическому и т. п., в зависимости от рода товаров и предъявленных к ним требований.

Указанные предварительные испытания и приемка могут производиться как самим торгпредством через особые назначаемые им приемочные комиссии, так и непосредственно организациями, самостоятельно выступающими на внешних рынках, через специальных их приемщиков. В последнем случае, однако, приемка производится под надзором торгпредства, наблюдающего за

¹⁾ Циркуляр б. НКВнешторга от 9 марта 1923 г. № 76.976 (Сборник, вып. I, стр. 98).

правильностью приемки и производимых испытаний товаров.

Подробные правила, касающиеся порядка испытания и приемки, а равно соответствующие нормальные технические условия в отношении отдельных видов товаров разрабатываются НКТоргом совместно с заинтересованными организациями.

Все принимаемые товары, равно как и отбираемые для испытания образцы их, подвергаются особому клеймению и пломбированию, производимым органами торгпредства.

О состоявшейся приемке составляется подробный акт, содержащий все необходимые цифровые данные, характеризующие качество принятого груза, перечень произведенных испытаний, а равно указание соответствующих приемщиков товара.

Отправка товара в СССР без предварительного испытания и приемки может быть допущена лишь по особому в каждом отдельном случае разрешению торгпредства или для определенных категорий товаров по специальному указанию НКТорга¹⁾.

в) Таможенный контроль

В ряде органов НКТорга, выполняющих функции административного регулирования, особое место принадлежит таможенному учреждению. При существующей у нас системе внешней торговли, они прежде всего имеют значение аппарата, охраняющего фискальные интересы государства по обложению ввозимых и вывозимых товаров соответствующими таможенными пошлинами и другими падающими на них сборами. Кроме того, они выполняют роль органов, фактически контролирующих правильность прохождения грузов через границу, с точки зрения требований, обусловливаемых действующим в СССР разрешительно-запретительным порядком ввоза и вывоза.

Организация, правомочия и порядок деятельности таможенного аппарата НКТорга предусматриваются Таможенным уставом СССР, утвержденным Президиумом ЦИК СССР 12 декабря 1924 г.²⁾, и издаваемыми НКТоргом, в развитие отдельных статей его, Правилами.

Ст. 29 ТУ предусматривает, что к пропуску через границу СССР допускаются лишь грузы, разрешенные к ввозу и вывозу действующими в СССР законоположениями НКТорга и его органов. В частности, таможен-

ные учреждения обязаны не пропускать через границу грузов, следующих без установленных лицензий и удостоверений или основанных на них ввозных свидетельств³⁾. В соответствии с этим, согласно ст. 180 ТУ, импортные грузы выпускаются из ведения таможи не иначе, как «по представлении в надлежащих случаях установленных разрешений на их ввоз в пределы СССР или вывоз за границу». В случае привоза из-за границы товаров без указанных разрешений, таковые могут быть приобретены у грузораспорядителей НКТоргом. При отказе последнего от приобретения товаров, грузы, не запрещенные к ввозу, могут быть вывезены грузораспорядителями обратно за границу в течение месячного срока со дня получения грузораспорядителем объявления об отказе НКТорга приобрести их, а грузы, запрещенные к ввозу, — в месячный срок со дня их привоза. В случае невывоза товаров за границу в указанные сроки, они поступают безвозмездно в собственность государства.

Ст. 260 ТУ (в редакции, установленной Пост. ЦИК и СНК СССР от 30 июля 1926 г.) приравнивает отдельные случаи нарушения лицензионных правил к контрабанде. В частности, признается контрабандой сбыт на сторону за плату товаров и предметов, пропускемых в СССР из-за границы по лицензиям, но с запрещением сбыта. Обнаружение контрабандных правонарушений составляет задачу таможенных органов, каковые, между прочим, вправе налагать за эти правонарушения административные взыскания. Поэтому упомянутая статья 260 ТУ равным образом должна быть рассматриваемая как норма, определяющая функции таможенного аппарата по контролю за соблюдением установленного действующей системой лицензионного порядка ввоза.

2. Оперативное регулирование

В противоположность т. н. административному регулированию, выражающемуся в непосредственном административном контроле органов НКТорга над каждой относящейся к ввозу операцией и над отдельными ее моментами, другой вид осуществляемого НКТоргом регулирования — оперативное регулирование — состоит в фактическом участии органов НКТорга в самом совершении той или иной импортной операции.

В силу действующего лицензионного порядка, строго говоря, каждая импортная операция (за исключением

¹⁾ Цитированный циркуляр 6. НКВнешторга за № 76.976 допускает наличие от предварительного испытания для отправляемых в СССР иностранных химических товаров, а также для товаров определенных марок, закупаемых у всемирно известных фирм.

²⁾ СУ. 1925 г. № 8, ст. 55.

³⁾ См. также ст. 266 ТУ

лишь операций, осуществляемых организациями, обладающими правом самостоятельного выхода на внешние рынки) в конечном итоге совершается непосредственно торгпредством, заключающим сделку с иностранным контрагентом, т. е. осуществляется органом Наркомата, призванного охранять интересы государства в области внешней торговли и руководить этой последней.

Такая система, естественно, представляет максимальную возможность обеспечить соответствие каждой операции общегосударственным предположениям и интересам.

Оперативное регулирование НКТорга, помимо того, проявляется в виде участия последнего в непосредственном направлении оперативной деятельности отдельных предприятий, ведущих операции по внешней торговле. Такое участие НКТорга обеспечивается путем вхождения его в качестве пайщика или акционера в те или иные организации акционерного и товарищеского типа и путем включения Наркоматом своих представителей в состав органов управления подобных предприятий.

Указанное оперативное руководство НКТорга деятельностью подведомственных ему торговых предприятий касается самых разнообразных сторон этой деятельности, начиная с вопросов чисто организационных и затрагивая моменты оперативного, финансового и контрольно-ревизионного характера.

3. Экономическое воздействие на импортные операции

Наряду с административным регулированием импорта СССР с количественной его стороны — при помощи лицензионного механизма, и качественной — путем приема импортируемых грузов, действующее законодательство предусматривает и ряд иных мероприятий, имеющих целью, путем соответствующего экономического воздействия на ввоз, дополнить, а в отдельных случаях и внести необходимые коррективы в лицензионное регулирование.

Необходимо, однако, отметить, что упоминаемые формы экономического воздействия государства на импортные операции охватывают не только мероприятия, специально направленные на достижение определенного эффекта в самом процессе внешней товарообмена, но и чисто фискальные мероприятия.

Основной формой такого экономического воздействия государства на импортные операции являются действующие в СССР ввозные таможенные тарифы.

В настоящее время по границам СССР действуют: 1) Общий привозный тариф;

2) Дифференциальный тариф для товаров, привозимых через порты Восточного океана и сухопутную границу с С. Китаем; 3) Мурманский дифференциальный тариф и 4) Тариф для товаров, привозимых через порты Каспийского моря, а также через Азиатскую сухопутную границу до Монголии и С. Китая. Указанные тарифы вошли в общий Свод таможенных тарифов СССР, утвержденный СНК СССР 11 февраля 1927 г.¹⁾

Первый из указанных тарифов содержит в себе: а) росписи товаров, разрешенных к привозу, включающую свыше двухсот статей облагаемых и не облагаемых пошлиной товаров, и б) росписи товаров, запрещенных к ввозу, охватывающую до десяти товарных статей.

Второй действует для портов Восточного океана и по сухопутной границе с С. Китаем и содержит свыше 15 привозных статей.

Мурманский дифференциальный тариф, установленный для товаров, привозимых и вывозимых через порт Мурманск, содержит в себе, между прочим, перечень товаров, пользующихся при их провозе через указанный пункт предусмотренной этим тарифом скидкой с пошлинных ставок, фиксированных в статьях общего тарифа по привозной торговле. При этом размер скидки, установленных в отношении свыше пятидесяти статей общего привозного тарифа, колеблется для некоторых товаров в зависимости от того, провозятся ли они в зимнюю или летнюю навигацию.

Последний из упомянутых тарифов действует для товаров, привозимых через порты Каспийского моря, а также через Азиатскую сухопутную границу от Черного моря к востоку до пункта пересечения границы СССР с границами Монголии и С. Китая и переходящих из стран, прилегающих к побережью Каспийского моря и указанной сухопутной границе. Этот тариф содержит свыше 25 привозных статей и оговорку о том, что все не поименованные в нем товары, а равно некоторые поименованные, в случае их привоза не через границы, специально оговоренные в соответствующих статьях этого тарифа, пропускаются по общему таможенному тарифу по привозной торговле.

Тарифы в отдельных своих статьях, по мере надобности, дополняются и изменяются СНК СССР по представлению Таможенно-тарифного комитета.

В отдельных случаях, на основе постановлений СНК, допускаются те или иные изъятия из действия перечисленных тарифов. В частности, такие

¹⁾ См. зак. СССР, 1927 г., № 8, ст.ст. 78 и 79.

изъятия чаще всего носят характер временной льготы, заключающейся в беспошлинном пропуске, в пределах указанного срока, определенных категорий товаров в тот или иной район СССР. Примером таких льгот является беспошлинный пропуск из-за границы на рыбные промыслы Д. Востока, в период навигации, предметов снаряжения, продовольствия и одежды, беспошлинный ввоз и вывоз товаров на Куяндинскую ярмарку, беспошлинный ввоз товаров через Архангельский порт и т. д.

Наконец, действующий ТУ предусматривает ряд случаев освобождения от оплаты пошлины товаров, перемещение коих носит случайный характер и экономически неравноценно нормальному переходу товаров из оборота одного государства в другое.

Случаи таких освобождений от таможенных пошлин, в частности, предусмотрены в ст. 163 ТУ и касаются, напр., привозных товаров, подвергшихся порче в пути, и др.

4. Особые условия импорта по отдельным товарам

На основе изложенных выше методов регулирования, государство обеспечивает выполнение тех общих плановых заданий, которые им предусматриваются в отношении внешнего товарообмена СССР.

В свою очередь, осуществляемое органами НКТорга в пределах общего плана регулирование подчиняется, в отношении отдельных объектов импорта, действию ряда специальных норм, как не зависящих от моментов планового регулирования, так и непосредственно с этими моментами связанных.

а) Товары, воспрещенные к ввозу

К числу таких норм, в частности, относятся предусмотренные таможенными тарифами СССР и отдельными постановлениями высших органов власти запрещения или ограничения ввоза некоторых предметов по соображениям государственной безопасности, охраны культурных ценностей, народного здоровья, предупреждения заноса вредителей и т. д.

В отношении импорта подобные запрещения и ограничения содержатся, прежде всего, в ст.ст. 220—228 ввозного таможенного тарифа и касаются ввоза оружия, снарядов, боевых припасов, аннулированных ценных бумаг, билетов иностранных лотерей или лотерейных займов, опия, гашиша и приспособлений для их курения, рыболовных ядов, порнографических произведений,

предметов с потайными помещениями, вредных для СССР в политическом или экономическом отношении печатных произведений, чертежей, рисунков и т. п., этикеток и всякого рода упаковок с товарными знаками иностранных фирм, привозимых не при товаре, посуде и других предметах упаковки с потайными помещениями, живых голубей.

Особые правила предусматриваются в отношении импорта крепких напитков, наркотических, ядовитых и сильно действующих средств, врачебных средств, золота, серебра, платины и изделий из них, автомобилей, самолетов и их частей, биноклей, взрывчатых веществ, виноградных лоз и вообще заграничных растений, охотничьего оружия, игровых карт, шкур котиков и т. п.

Не входя в детальное рассмотрение упомянутых выше запретительных и ограничительных норм ввоза, отметим, что одни из них носят более категорический характер, рассчитаны на длительное их применение и, в силу этого, включены в таможенные тарифы; другие носят временный, чисто плановый характер и устанавливаются, по большей части, отдельными постановлениями СТО и Госплана в порядке уточнения плановых директив.

Товары, в отношении ввоза которых тарифом установлены особые правила, при невыполнении этих правил выпуску из таможен не подлежат, даже и при наличии выданных на них лицензий.

б) Товары, требующие специальных разрешений

Для некоторых товаров выдача лицензий обусловлена наличием положительного заключения заинтересованного в импорте данного товара ведомства или организации, без которых заключений НКТорг лицензий не выдает.

Примером таких выдаваемых НКТоргом, согласованно с другим учреждением, лицензий являются лицензии на тракторы (выдаются по согласованию с тракторной комиссией Госплана), на кинофильмы (по согласованию с НКПром), мельничное оборудование (с Мельстроем и его отделениями), на некоторые категории электротехнических изделий (с Госпланом) и др.

в) Безлицензионный ввоз

В изъятие из рассмотренного выше общего лицензионного порядка внешнего товарообмена СССР, в особо предусмотренных законом или распоряжениями центральных органов НКТорга случаях, по отдельным участкам границы СССР допускается на тех или

инных основаниях свободный (безлицензионный) провоз тех или иных товаров.

В одних случаях безлицензионный товарообмен связывается со строго определенным кругом торговых операций на определенный, заранее фиксированный срок. В других — свободный провоз товаров допускается без ограничения его определенным сроком и фактически, в пределах действия правил о безлицензионном товарообмене, является основной формой осуществления импортных операций.

В частности, ограниченный определенный сроком безлицензионный ввоз товаров нередко устанавливается для операций участников ярмарочного торга; в этих случаях он носит характер временной льготы, имеющей целью увеличить и оживить торговый оборот той ярмарки, для участников которой он предусмотрен. Подобные льготы применяются, напр., в отношении Бакинской, Нижегородской и Куяндинской ярмарок для товарообменных операций со странами Востока.

В других случаях безлицензионный провоз товаров связывается с необходимостью облегчить для определенного района условия производства тех или иных промыслов, или вообще содействовать насыщению данного района товарами, в которых испытывает нужду население. Примером таких случаев свободного провоза товаров являются операции, осуществляемые на основании правил о безлицензионном ввозе в период навигации предметов снаряжения, продовольствия и одежды на рыбные промыслы Д. Востока, безлицензионный ввоз товаров для оборудования золотопромышленных предприятий, ввоз товаров для населения Сахалинского округа и т. п.

Безлицензионный провоз товаров и предметов из-за границы допускается иногда в виде особых льгот в отношении, напр., таких предметов, которые необходимы для оборудования и снабжения научных учреждений или учебных заведений, или которые по существу не носят товарного характера и не могут сами по себе служить целям перепродажи. Таковы, напр., постановления о безлицензионном пропуске оттисков научных статей, печатаемых в иностранных изданиях; прейс-курентов, каталогов и других рекламных материалов, выписываемых государственными, государственными и кооперативными организациями; чертежей, рисунков, документов, клише, товарных знаков и т. п. предметов, привозимых для представления в комитет по делам изобретений, и т. д.

Наконец, имеются специальные правила о льготном порядке провоза товаров для товарообмена СССР с отдельными странами Востока: Персией, Мон-

голией, Турцией, З. Китаем, Тибетом, Тувинской республикой и Афганистаном. Правила эти устанавливаются как на основании заключаемых правительством СССР международных договоров, так и в силу специальных постановлений высших органов Союза.

Допускаемые к безлицензионному и льготному провозу товары в одних случаях определяются путем перечисления их в особых списках, а в других — путем установления в общей форме категорий этих товаров. При этом иногда для ввоза товаров в СССР предусматривается необходимость представления таможенным органам свидетельств о происхождении ввозимого товара; в других случаях, как, напр., в отношении товарообмена с Монголией, товары пропускаются и без представления этих свидетельств.

Упомянутые выше правила безлицензионного или льготного товарообмена являются, как отмечено, лишь изъятием из действующей в СССР общей лицензионной системы и не могут сами по себе рассматриваться как отменяющие действие принципа государственной монополии внешней торговли.

Равным образом, эти изъятия из лицензионного порядка не освобождают импортеров от общего надзора и контроля, осуществляемого НКТоргом СССР и торгпредствами за внешним товарообменом СССР.

До сих пор мы говорили о руководстве импортной торговлей. Теперь перейдем к ее осуществлению.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ИМПОРТНОЙ ТОРГОВЛИ

УЧАСТНИКИ ИМПОРТНОЙ ТОРГОВЛИ

Начало государственной монополии, лежащее в основе всей советской системы внешней торговли, определяет и круг тех субъектов, которые могут являться участниками этого оборота и, в частности, его импортной отрасли.

При существовании указанной монополии, единственным торговым деятелем в этой области, осуществляющим внешние торговые операции в виде промысла, может оставаться лишь само государство. На самом деле, действующее законодательство СССР наделяет всей полнотой правомочий по ведению внешней торговли Союза НКТорг СССР, осуществляющий через свои органы — торгпредства СССР за границей — указанную деятельность от лица государства в целом.

Однако, как было разъяснено выше, в результате постепенного процесса децентрализации оперативных функций по осуществлению внешнего това-

рооборота, к задачам непосредственного осуществления торговых операций по внешней торговле в виде промысла, помимо органов НКТорга, был призван целый ряд других государственных организаций, непосредственно НКТоргу не подчиненных.

Пределы полномочий, предоставляемых этим организациям, характер, а равно и самый порядок их деятельности представляются весьма различными. Одни из этих организаций являются чисто торговыми и ведут посредническую торговлю, другие, напротив, осуществляя за границей сбыт товаров своей продукции, могут одновременно приобретать за границей же предметы, необходимые для собственного производства; одни создаются специально для производства внешних торговых операций, являющихся основным или исключительным предметом их деятельности, другие ведут эти операции лишь в качестве побочных или дополнительных к основной их деятельности.

Наконец, отдельным организациям предоставляются неодинаковые права в отношении самого порядка осуществления внешних торговых операций: в то время как одни из них, будучи уполномочены вообще на производство таких операций, обязаны вести их в обычном лицензионном порядке, другие пользуются в этом отношении определенными льготами, получая право на совершение самостоятельных операций на внешних рынках, с подчинением лишь контролю органов НКТорга.

С другой стороны, как было упомянуто выше, помимо государственных органов, ведущих внешнюю торговлю, действующее законодательство допускает к осуществлению промысловых торговых операций с иностранными странами также и другие организации и предприятия, не носящие государственного характера. В частности, подобные права предоставляются некоторым кооперативным объединениям, а также специальным, образуемым для целей внешней торговли, смешанным обществам и отдельным иностранным предприятиям, допускаемым к производству операций на территории СССР. Означенные организации, следовательно, также вступают в ряды субъектов внешней торговли, наряду с органами государства, осуществляющими торговые операции на основе монополии.

Так, обр., все отдельные организации, являющиеся торговыми деятелями в области импортной торговли Союза, могут быть сведены к трем раздельным группам. Первая из них объединяет органы государства, осуществляющие импортную торговлю в пределах принадлежащей государству монополии, а также иные государственные органи-

зации, уполномоченные на производство внешней торговли в виде промысла; вторая — организации, допускаемые к этой деятельности в виде изъятия из общих принципов монополии, на основании отдельных законов или соответствующих концессионных договоров и, наконец, третья — случайных участников внешнего оборота, допускаемых к совершению единичных операций.

1. Осуществители государственной монополии и иные государственные организации

К этой группе организаций, в частности, относятся:

1. Непосредственные оперативные органы НКТорга — торгпредства СССР за границей.

2. Росторги, как хозяйственно обособленные от НКТорга государственные торговые предприятия, специально образованные для ведения внешнеторговых операций.

3. Отдельные государственные предприятия, пользующиеся правом выхода на внешние рынки для самостоятельного ведения торговых операций через своих специальных представителей за границей.

4. Другие государственные предприятия, допущенные к производству внешнеторговых операций, согласно их уставам; в том числе специально образуемые в целях внешней торговли государственные акционерные общества.

а) Торгпредства СССР за границей

Основными торговыми органами для операций на внешних рынках являются торгпредства СССР за границей¹⁾.

Торгпредства уполномочены на ведение внешних торговых операций от лица всего Советского союза в целом; соответственно этому, закон признает обязательными для государства в целом лишь те иностранные сделки, которые заключены НКТоргом СССР или его торгпредствами в отдельных странах²⁾.

Торгпредства, являясь органами НКТорга и составляя в то же время, по точному смыслу действующего за-

¹⁾ Ст. ст. 26—29 Полож. о торгпредствах СССР за границей, утв. НКВнешторгом 11 марта 1924 г. (Прил. 6. НКВнешторга 15 марта 1924 г. № 32. Сборн. зап. 1, стр. 40). См. также ст. 1 Пост. ВЦИК и СНК 16 октября 1922 г. и 2 апреля 1923 г. о внешней торговле.

²⁾ Ст. 4. Пост. ВЦИК и СНК от 16 октября 1922 г. о внешней торговле. Эта статья признает обязательными для государства, помимо сделок, заключенных НКВнешторгом или торгпредствами, лишь сделки, заключенные органами и лицами, специально на то уполномоченными особыми на каждый раз постановлениями ВЦИК, СНК, СТО или 6. НКВнешторга.

конодательства, часть полномочного представительства в данном государстве, не могут быть рассматриваемы как какие-либо хозяйственно обособленные организации, самостоятельно выступающие в обороте.

По общему правилу торгпредства ведут работу исключительно в пределах страны своего пребывания. Заключение ими сделок вне страны пребывания может иметь место или через торгпредство СССР в соответствующем государстве, или непосредственно, но с особым в каждом отдельном случае разрешения НКТорга.

Основную группу импортных операций, совершаемых торгпредствами, составляют операции по приобретению импортных товаров, осуществляемые по поручениям государственных организаций и предприятий, общественных, кооперативных и частных предприятий и лиц, коим разрешено совершение операций на внешних рынках. В силу существующей лицензионной системы, операции на внешних рынках, как общее правило, проводятся «через аппарат торгпредства». Так, обр. торгпредство в большинстве случаев является как бы основным и неизбежным звеном в цепи отдельных лиц, участвующих в процессе перемещения товаров из сферы товарооборота СССР в товарооборот иностранного государства, или обратно. С другой стороны, торгпредства никаких операций за собственный счет не совершают. Следовательно, деятельность их сводится к реализации лицензий, полученных от НКТорга отдельными субъектами, обязанными осуществлять эти лицензии через торгпредства.

Помимо указанных выше операций, торгпредства совершают операции и иных видов. Сюда относятся, напр., принятие представительства отдельных иностранных предприятий, заключение т. н. консигнационных договоров, организация самостоятельных торговых предприятий за границей и участие в таковых и т. п.

Действующим законом¹⁾ предусматривается право некоторых государственных учреждений, как центральных, так и местных, иметь в составе торгпредств своих постоянных представителей или агентов. Указанные представители имеют своей задачей оказание технического содействия торгпредствам при проведении ими операций для представляемых ими организаций. Представители эти участвуют совместно с торгпредством в торговых переговорах, готовят и разрабатывают проекты соответству-

ющих сделок. Самостоятельно они не выступают, и все необходимые для них операции осуществляются от имени торгпредств, в составе которых они находятся. Однако, если торгпредство отказывается от исполнения своим аппаратом заказов представителей этих учреждений, или если оно не может предложить последним таких же условий, какие предлагаются им посторонними фирмами, торговые представители обязаны, по представлению соответствующего учреждения, предложить торгпредству заключить за счет данного учреждения договор с указанной ими фирмой и на предложенных ими условиях. При этом торгпредство может отказать в заключении данного договора лишь в тех случаях, когда оно признает заключение его невозможным по политическим соображениям или вследствие коммерческой его невыгодности.

Помимо торгпредств, в качестве торговых органов НКТорга в отдельных странах, могут быть назначаемы торговые агентства. В оперативном отношении торговые агентства выполняют обычные торгово-комиссионные операции, осуществляемые торгпредствами, действуя при этом в объеме выдаваемой торговым агентам доверенности от НКТорга.

Торговые органы НКТорга за границей, в случае необходимости, могут открывать, с разрешения Наркомата, свои отделения или конторы в различных пунктах страны своего пребывания. Функции и полномочия этих отделений определяются пределами возлагаемых на них задач и выдаваемых им от торгпредов доверенностей.

6) Государственные экспортно-импортные торговые конторы (госторги) в отдельных республиках

Государственные экспортно-импортные торговые конторы (госторги) являются основными оперативными органами по внешней торговле внутри СССР для осуществления коммерческих операций на территории отдельных республик Союза²⁾.

В организационном отношении госторги представляют самостоятельные, хозяйственно-обособленные государственные торговые предприятия, с правами юридического лица, действующие под непосредственным руководством и контролем уполномоченного НКТорга в данной республике и под общим оперативным руководством НКТорга СССР. Доходы, извлекаемые из деятельности госторгов, за исключением установленных отчи-

¹⁾ Декрет ВЦИК и СНК от 12 апр. 1923 г. о внешней торговле, ст. 5; Истр. СТО к этому декрету от 18 апреля 1923 г., ст. ст. 2, 4, 7, 9, 13—25.

²⁾ Учреждение госторгов при Уполномоченном СССР в союзных республиках предусматривается ст. 17 Полож. о НКТорге. См. также Полож. о гос. торг. предприятиях (СЗ. 1927 г. № 48, ст. 502).

сдений в их запасные капиталы, поступающих в доходную смету соответствующих республик¹⁾.

Госторги совершают импортные операции как за собственный счет, так и на коммиссионных началах. Все операции госторгов на внешнем рынке совершаются ими в общем лицензионном порядке, т.е. с предварительного в каждом отдельном случае разрешения НКТорга и, как общее правило, через аппараты торгпредств.

Правлениям госторгов предоставлено право иметь в составе торгпредств СССР за границей своих особых представителей. Общими задачами этих представителей является усиление деловых связей между госторгами и коммерческими частями торгпредств, обеспечение интересов госторгов и наблюдение за выполнением поручений госторгов по импорту, экспорту и др. отраслям их деятельности, осуществляемых торгпредствами.

В отдельных странах, в целях объединения деятельности представителей, управлениям госторгов предоставлено право образовывать свои генеральные представительства.

В общем, полномочия, присвоенные представителям госторгов, должны быть признаны аналогичными отмеченными выше правам входящих в состав торгпредств постоянных представителей государственных учреждений. Так же, как эти последние, представители госторгов, по общему правилу, не могут заключать сделок от своего имени, и все их операции совершаются от имени торгпредств. Равным образом, на одинаковых с установленными для представителей госучреждений началах, торгпредства в известных случаях обязаны заключать для госторгов сделки на предлагаемых заграничными представителями госторгов основаниях.

в) Государственные предприятия, пользующиеся правом самостоятельного выхода на внешние рынки

Торгпредства СССР, в качестве основных торговых органов Союза за границей, и госторги как специальные торговые предприятия, учрежденные для обслуживания экспортных и импортных нужд отдельных республик внутри СССР, являются организациями, осуществляющими импортные операции в виде основного предмета своей деятельности. Отдельные государственные предприятия, допущенные к самостоятельному производству импортных операций на внешних рынках, напротив

того, осуществляют таковые не в качестве своего основного промысла, а лишь в виде дополнительного или подсобного к основной своей деятельности.

Правомочия этих организаций определены в Пост. ВЦИК и СНК от 16 октября 1922 г. и от 12 апреля 1923 г., а также в Инструкции к этому Постановлению, утвержденной СТО 18 апреля 1923 г. Согласно указанным постановлениям, список хозорганов, пользующихся правом самостоятельного совершения сделок на внешних рынках, устанавливается СТО. В списке этом указывается также, с какими именно товарами упомянутым предприятиям предоставляется право производить непосредственные операции на внешних рынках.

По общему правилу, указанные правомочия предоставляются лишь производственным предприятиям; чисто торговые организации могут получать эти права лишь в исключительных случаях. Каждое предприятие, обладающее правом выхода на внешние рынки по импорту, может приобретать за границей только предметы, необходимые для собственного производства. Перепродажа этими предприятиями приобретенных за границей товаров воспрещается. Так, обр., указанные предприятия, вообще говоря, посреднической торговлей заниматься не могут.

По всем сделкам, непосредственно совершаемым указанными предприятиями на внешних рынках, ответственность падает исключительно на эти последние и ограничивается пределами принадлежащего им имущества. Государство же в целом, народные комиссариаты и отдельные ведомства, которым данные хозяйственные органы подведомственны, не несут по сделкам этих органов никакой солидарной или дополнительной ответственности²⁾.

Не являясь в организационном отношении непосредственно подведомственными НКТоргу, госпредприятия, получившие право самостоятельного выхода на внешние рынки, обязаны, однако, представлять в НКТорг полные годовые отчеты о своих операциях по внешней торговле, равно как соответствующие балансы, не позже трех месяцев по окончании операционного года, т.е. не позже 1 января следующего за операционным года³⁾.

Операции организаций данной категории совершаются ими не по обычным лицензиям, а на основе удостоверений, реализуемых под контролем торгпредств. Следует, однако, иметь в виду, что этот особый порядок применяется.

¹⁾ Пост. СТО от 4 марта 1924 г. о передаче б. НКВнешторгем в доход казны чистой прибыли по внешней торговле (Прил. к № 12—13 „Внешняя торговля“ за 1924 г.).

²⁾ Пост. ВЦИК и СНК от 16 октября 1922 г., ст. 5 и прил.; Инстр. СТО от 18 апреля 1923 г., прил. I и II.

³⁾ Пост. СТО СССР от 15 февраля 1924 года „Сборник“, в. I, стр. 623.

со всеми вытекающими из него последствиями, лишь в отношении тех товаров, с которыми соответствующим постановлением СТО этим организациям предоставлено право совершать самостоятельные операции. В случае совершения подобной организацией импортной операции с какими-либо другими товарами, такая операция подчиняется общему лицензионному порядку, изложенный же выше льготный порядок к этим операциям применения не имеет.

К числу организаций, пользующихся в настоящее время правом самостоятельного выхода на внешние рынки для совершения импортных операций, относятся:

а) Текстильный синдикат — по импорту предметов, необходимых для текстильного производства ¹⁾.

б) Кожевенный синдикат — по импорту предметов, необходимых для кожевенного производства ²⁾.

в) Госмедторгпром — по импорту предметов, необходимых для своего производства и предметов своей торговли ³⁾.

г) Государственные организации, допущенные к производству импортных операций согласно их уставам; специальные государственные аяц. о-ва

В отличие от госпредприятий, пользующихся правом самостоятельного выхода на внешние рынки, существуют государственные предприятия, которые хотя и приобретают, в силу их уставов или положений, право постоянного занятия внешнеторговой деятельностью, но вместе с тем в отношении порядка совершения операций не пользуются какими-либо изъятиями. Они должны производить их в общем лицензионном порядке через посредство торгпредств СССР за границей.

В частности, уставы производственных предприятий в некоторых случаях предоставляют этим предприятиям право, в виде дополнительного к основной их деятельности промысла, совершать за границей торговые операции по приобретению для себя сырья и предметов оборудования.

Наряду с этим, правомочия подобного характера предоставляются также и чисто торговым предприятиям, напр., организациям синдикатского типа, могущим так. обр. осуществлять за границей закупки материалов, необходимых для производственных нужд членов синдиката.

Используя указанные правомочия в виде промысла, государственные предприятия рассматриваемой категории должны быть признаваемы постоянными деятелями внешнего товарооборота СССР, участвуя в этом последнем наряду с органами государства, являющимися осуществителями принадлежащей государству монополии внешней торговли.

При всем том, однако, в области порядка осуществления внешних торговых операций, предприятия этой категории никакими особыми льготами не пользуются и должны совершать свои операции, по обычному выражению их уставов, «с соблюдением всех действующих постановлений по внешней торговле». Так. обр. для каждой отдельной операции этих предприятий представляются необходимыми предварительное разрешение НКТорга и общий лицензионный порядок ее совершения.

В ряду организаций рассматриваемой категории особое место занимают специальные государственные предприятия акционерного типа, образование которых предусматривается современной политикой СССР в области построения внешнего торгового аппарата государства.

Указанные объединения, образуемые в форме акц. о-в, наемых товариществ или на синдикатских основаниях, преследуя импортные задачи, имеют своей специальной целью обслуживание потребностей отдельных отраслей промышленности и сел. хоз-ва Союза, при чем эти функции составляют основной предмет их торгового промысла.

Деятельность этих о-в на внешних рынках осуществляется в рамках общего лицензионного порядка. Так. обр. о-ва эти каких-либо прав по самостоятельному выходу на внешние рынки не имеют и производят свои операции на обычных основаниях через специальные отделы, образуемые в составе торгпредств.

В некоторые из указанных объединений, в качестве участника-пайщика или акционера, — входит и НКТорг, который так. обр., помимо обычного регулирования и контроля, может в этих случаях оказывать и оперативное воздействие на деятельность этих предприятий, обеспечивая соответствующее направление работ последних путем включения своих представителей в органы управления этих организаций.

2. Организации и предприятия негосударственного характера

К рассматриваемой группе импортных деятелей внешнего товарооборота СССР должны быть отнесены все те негосударственные организации, которые допущены к промышленным опера-

¹⁾ Пост. СТО от 18 апреля 1923 г. (СУ. 1923 г., ст. 368).

²⁾ См. справку ¹⁾, а также Пост. СТО от 12 октября 1923 г. (Прил. к № 48 „Внешняя Торговля“ за 1923 г.).

³⁾ См. справку ¹⁾, а также Пост. СТО от 4 декабря 1923 г. (Прил. к № 1 „Внешняя Торговля“ за 1924 г.).

ниям по импортной торговле в силу специальных постановлений высших органов власти или концессионных договоров, заключенных с ними правительством, и включение которых в число постоянных участников внешнего торгового оборота Союза должно быть, поэтому, рассматриваемо как некоторое изъятие из общих начал государственной монополии внешней торговли.

а) Кооперативные организации

В указанную группу субъектов, в первую очередь, входят крупнейшие кооперативные объединения, к числу коих, прежде всего, принадлежит Центросоюз.

Правомочия Центросоюза в области операций на внешних рынках определяются в качестве основного акта. Пост. ВЦИК от 13 марта 1922 года о внешней торговле (разд. I, лит. А и Б, п. 4). Согласно Постановлению, в отношении импортных операций Центросоюзу предоставлено право непосредственных сделок с иностранными «обществами кооперативных оптовых закупок и союзами потребительскими обществами».

По ст. 5 разд. I того же Постановления, Центросоюз имеет за границей свои специальные представительства, работающие согласованно с НКТоргом и под его общим руководством.

Известную детализацию взаимоотношений НКТорга и Центросоюза дает циркулярное отношение 6. НКВнешторга своим иностранным представителям от 21 августа 1922 г. за № 6262. Пункт 2 этого циркуляра допускает непосредственные сношения Центросоюза с частными фирмами и предприятиями в тех случаях, «когда Центросоюз удостоверяет, что предлагаемая сделка представляет достаточную выгоду, по сравнению с обычно происходящими операциями, в отношении предоставленного Центросоюзу полного или частичного кредита, либо в смысле более выгодных цен или других каких-нибудь преимуществ».

Правомочия, предоставленные Центросоюзу, распространены также на некоторые др. кооперативные организации, которые так. обр. обладают правом выхода на внешние рынки по импорту на одинаковых с Центросоюзом основаниях. К числу этих организаций относятся: Сельскохозяйственный союз¹⁾, Объединенное заграничное представительство всеукраинских кооперативных союзов (Укркооп)²⁾, Вукопспилка³⁾ и Всекопромсоюз⁴⁾.

Правомочия, предоставленные Центросоюзу и другим приравненным к нему кооперативным организациям в области операций на внешних рынках, сводятся так. обр. к праву непосредственного производства операций с кооперативными иностранными объединениями. Поскольку упомянутые кооперативные центры объединяют собой более мелкие кооперативные организации, они становятся для этих последних необходимыми посредниками в области удовлетворения их импортных потребностей.

В виду этого, а также учитывая фактическую роль указанных кооперативных объединений в качестве деятелей посреднической торговли с широким потребительским рынком, следует признать, что и в области внешней торговли означенные организации выступают преимущественно как представители посреднической купеческой торговли.

б) Предприятия концессионного типа

К числу частноправовых организаций, получающих права по осуществлению в виде промысла импортных операций в концессионном порядке, должны быть отнесены две категории предприятий: а) организации смешанного акционерного типа, образуемые с участием государственного и частного (в том числе иностранного) капитала, и б) частные иностранные предприятия, допускаемые к осуществлению внешнеторговых операций на территории СССР.

Смешанные акционерные общества

Организация подобных предприятий для целей внешней торговли была впервые предусмотрена разделом II Пост. ВЦИК от 13 марта 1922 г. о внешней торговле. По смыслу этого постановления, предприятия эти организуются НКТоргом «как для производства торговли вообще, так и специально для производства отдельных операций или по отдельным отраслям торговли». Подобные акц. о-ва могут быть учреждаемы и другими государственными органами; их уставы получают утверждение в концессионном порядке, т.-е. через ГЭК и СНК СССР¹⁾.

Права и обязанности акц. о-в ближайшим образом определяются их уставами, а в подлежащих случаях и соответствующими концессионными договорами. Обычно уставы акц. о-в предоставляют им право производить все необходимые для осуществления торгово-посреднической деятельности опера-

¹⁾ Пост. СТО от 9 мая 1923 г. (СУ. 1923 г. № 42, стр. 453).

²⁾ Пост. СТО от 15 февр. 1924 г. («Сборник», в. I, стр. 70).

³⁾ Пост. СТО от 5 марта 1924 г. («Сборник», в. I, стр. 71).

⁴⁾ Пост. СТО от 20 янв. 1925 г. (пр. 208, п. 32).

¹⁾ См. ст. 12 п. 6^а Полож. об акц. о-вах (СЗ. 1927 г. № 48, стр. 160).

ции как за собственный счет, так и на комиссионных началах.

Согласно общему правилу, содержащемуся в Пост. ВЦИК от 13 марта 1922 г., акц. о-ва для производства своих операций могут пользоваться, как внутри страны, так и за границей, существующими органами НКТорга или создавать свои собственные аппараты. В отношении порядка деятельности этих о-в, в большинстве случаев их уставы и заключаемые ими концессионные договоры оговаривают подчинение их всем действующим в области внешней торговли постановлениям, в частности, следовательно, и общему лицензионному порядку совершения операций. С другой стороны, о-вам обеспечивается известная самостоятельность их работы на внешних рынках через посредство их отделений или филиалов, открываемых за границей при условии контроля НКТорга над осуществляемыми ими сделками.

Кроме того, в своей деятельности упомянутые о-ва подчинены общему оперативному руководству НКТорга.

Иностранные фирмы

Помимо смешанных акц. о-в, получающих в концессионном порядке правомочия, ставящие их в ряды постоянных деятелей внешнего товарооборота Союза, подобные же правомочия могут быть предоставлены частным предприятиям в лице иностранных фирм, получающих разрешение на осуществление внешнеторговых (в частности, импортных) операций на территории СССР.

Допущение указанных предприятий может иметь место либо на основании заключаемых с ними правительством Союза концессионных договоров, предусматривающих условия и порядок их деятельности в СССР, либо в порядке разрешений, выдаваемых ГРК.

Заключаемые с иностранными фирмами концессионные договоры предусматривают предоставление этим фирмам на определенных условиях как чисто торговых концессий, так и различных производственных концессий, оговаривающих право концессионера на ввоз в СССР предметов, необходимых для концессии.

Порядок производства такими концессионерами своих торговых операций на внешних рынках ближайшим образом определяется условиями концессионных договоров. Обычно оговаривается подчинение этих операций известному контролю и согласованию с НКТоргом и с торгпредствами.

В отдельных случаях, концессионные договора, предоставляющие иностранным фирмам торговые концессии по

осуществлению операций по экспорту и импорту, предусматривают участие государства в лице НКТорга в извлекаемых концессионером от своей деятельности прибылях, а также включение представителя НКТорга в органы управления предприятием, как бы создавая так. обр. между концессионером и НКТоргом отношения товарищеского типа.

Порядок допущения отдельных иностранных фирм к торговой деятельности в пределах СССР и к открытию ими на территории Союза своих представительств определяется Пост. ВЦИК и СНК от 12 апреля 1923 г.¹⁾ о торговых операциях иностранных фирм и Инструкцией по применению этого Поста, утвержденной 12 мая 1923 г. по соглашению НКВнешторга, НКИД, НКЮ, НКВнутторга, НКВД и ГРК²⁾.

В силу указанных постановлений, иностранные фирмы — как единоличные, так и коллективные предприятия — допускаются к деятельности на территории советских республик и к открытию представительств, отделений, контор и т. д. не иначе, как по получению разрешения на то от ГРК при СНК СССР, выдаваемого последним на основании заключения НКТорга. Иностранные предприятия, допущенные к совершению торговых операций в СССР, осуществляют их с соблюдением всех существующих в СССР законов, в том числе и всех подлежащих постановлений о внешней торговле, если, разумеется, этим предприятиям не предоставлены какие-либо специальные правомочия, в силу заключенных с ними концессионных договоров.

Деятельность свою на территории СССР иностранные предприятия ведут через открываемые ими в определенном пункте СССР постоянные представительства, отделения, конторы и т. п.; во главе их должны стоять лица, обладающие неограниченными полномочиями по представительству данной фирмы. Принадлежащее фирме имущество, находящееся в СССР, должно обращаться на преимущественное удовлетворение претензий, возникших от операций фирмы в пределах Советского союза.

Согласно ст. 2 упомянутого выше Поста. ВЦИК и СНК от 12 апреля 1923 г., государственным учреждениям, производственным государственным предприятиям и их объединениям, кооперативным организациям, а равно частным о-вам и лицам разрешается, с соблюдением действующих законов о внешней торговле, заключать сделки по внешней торговле в пределах СССР только с теми представительствами иностранных

¹⁾ СУ. 1923 г., № 31, ст. 345.

²⁾ СУ. 1923 г., № 43, ст. 464.

фирм, кон, в указанном выше порядке, получили надлежащие разрешения на совершение этих сделок на советской территории.

3. Случайные участники внешнего торгового оборота

Помимо организаций, привлекаемых к промышленному осуществлению импортных операций в качестве постоянных деятелей внешнего товарооборота СССР, лицензионная система допускает к участию в этом товарообороте, в качестве случайных и единичных его деятелей, и других лиц.

Все вообще юридические и физические лица, т.е. как государственные, так и частные организации и предприятия, хотя бы и не обладающие правом совершения внешнеторговых операций в виде промысла, а равным образом и отдельные лица — граждане СССР и иностранцы, могут испрашивать от НКТорга СССР или его органов на местах предварительные разрешения на единичные сделки, имеющие целью осуществление необходимых для них закупок на внешних рынках¹).

Указанные операции совершаются в пределах обычного лицензионного порядка, по выдаваемым органами НКТорга лицензиям, и, по общему правилу, подлежат осуществлению через посредство оперативных органов НКТорга.

Однако, в силу предоставленного НКТоргу права при выдаче лицензий устанавливать и самые основания, на которых имеет быть осуществлена разрешаемая операция, НКТорг в принципе может предоставить совершающей данную операцию организации осуществить таковую и путем непосредственной сделки с иностранным контрагентом, под контролем соответствующего торгпредства.

Надлежит иметь в виду, что получаемые в лицензионном порядке указанными организациями и лицами разрешения на совершение сделок по внешней торговле могут носить лишь единичный характер; систематическое же предоставление лицензий юридическим и физическим лицам, не управомоченным на промышленное производство внешних торговых операций, фактически вводило бы их в ряды постоянных субъектов торгового оборота СССР и, следовательно, оказывалось бы в противоречии с действующими постановлениями о монополизированной внешней торговле Советского союза.

Таковы участники нашей импортной торговли. Укажем теперь технический порядок производства операций.

ТЕХНИКА ИМПОРТНЫХ ОПЕРАЦИЙ

Технический порядок осуществления импортных операций, являясь обратной стороной регулирования последних, находит себе основание в тех же исходных принципах, на которых строится осуществляемое НКТоргом и его органами руководство импортной торговлей Союза.

Начало государственной монополии, требующее проверки правомочий отдельных субъектов в отношении их прав на участие во внешнем товарообороте, строгое планирование импортной торговли, твердые контингенты ввоза, распределяемые по отдельным участникам оборота, наконец, требуемое лицензионным порядком воздействие государства на условия каждой отдельной операции и входящей в таковую импортной сделки, — все эти моменты подчиняют весь процесс осуществления каждой импортной операции определенным формальным условиям, обязательным для всех участников оборота.

Как выше было указано, правомочия, предоставляемые отдельным участникам оборота в отношении порядка осуществления потребных им импортных операций, представляются дифференцированными. В то время как одни из субъектов внешнего товарооборота получают право совершать непосредственные сделки на внешнем рынке, создавая этим для себя правоотношения, связанные с иностранной территорией, и являясь так. обр. импортерами в собственном смысле, — другие участники оборота, обязанные осуществлять свои сделки через торгпредство, по существу, импортных сделок сами не совершают и импортерами в точном смысле не являются. Тем не менее указанные выше основные организационные начала внешней торговли СССР и задачи, преследуемые лицензионным ее регулированием, требуют подчинения установленным формальностям в одинаковой мере как собственно импортеров, так и тех участников импортной торговли, которые совершают свои сделки через посредство торгпредства.

Формальные условия осуществления импортных операций видоизменяются в зависимости как от места совершения соответствующих импортных сделок (т.е. на внешнем рынке или в пределах СССР), так и от правомочий участников этих операций²).

¹) См. Декрет СНК РСФСР от 11 июля 1920 г., ст. 2, п. 6; Пост. Президиума ВЦИК от 13 марта 1923 г., разд. I, лит. А и Б, п. 3; Пост. СНК от 12 апреля 1925 г. о контингентах, лицензиях и удостоверениях на ввоз и вывоз товаров, ст. 15.

²) Технический порядок осуществления импортных операций предусматривается лицензионными правилами, утвержденными НКТоргом СССР 24 июня 1927 г. (Прил. к „Сев. Торг.“ от 30 июля 1927 г., № 44).

1. Импортные операции на внешнем рынке

а) Исполнение лицензий

В соответствии с основными началами действующего лицензионного порядка, все юридические и физические лица, имеющие потребность в приобретении импортных товаров и желающие закупить таковые на внешнем рынке, могут предпринимать какие-либо меры для этой цели лишь по получению соответствующих разрешений НКТорга или его органов. Выдача таких разрешений удостоверяется особыми документами, каковыми являются лицензии или удостоверения на право осуществления закупок на внешнем рынке.

Для получения указанных разрешений, заинтересованные организации и лица должны представить в лицензионный отдел НКТорга СССР или соответствующих его республиканских и местных органов заявку по установленной форме. В этой заявке должны быть указаны следующие сведения:

а) Наименование учреждения, предприятия, организации или имя, отчество и фамилия лица, испрашивающего лицензию, точный их адрес и номер торгового патента.

б) Обозначение импортера, имеющего осуществлять данную операцию.

в) Род товара (наименование его, количество, вес и стоимость).

г) Страна предполагаемой закупки товара.

д) Место назначения товара в СССР (республика, область, город).

е) Условия операции, т.е. условия расчета по сделке (наличными или в кредит, срок кредита, размер процентов по кредиту); производится ли операция за собственный счет или по коммиссионному поручению, и, в последнем случае, условия такового.

ж) Назначение товара (ввозится ли данный товар для собственного потребления, для производства, оборудования предприятий или на предмет торговли).

Количество товара и его вес обозначаются в заявке в метрических мерах (метрическая г или кг), а в подлежащих случаях также числом отдельных единиц и мест. Стоимость товара обозначается в рублях за единицу, а также общей суммой. В исчисление стоимости импортного товара включаются также все прочие расходы по закупке товара вплоть до доставки его на границу СССР, как-то: транспортные, страховые, коммиссионные, расходы по кредитованию, лицензионный сбор и т. п.

К каждой заявке должна быть приложена в трех экземплярах подробная спецификация предполагаемых к закупке товаров. По каждой статье импортного плана должна подаваться отдельная заявка.

При исполнении лицензии на ввоз товара, требующей, помимо лицензионного разрешения НКТорга, также особых разрешений каких-либо других органов, к заявке должно быть приложено письменное разрешение соответствующего правительственного органа.

Заявка подписывается ответственным лицом импортирующей организации и представляется в лицензионный отдел НКТорга СССР, а на местах — подлежащим органам НКТорга СССР в союзных республиках или в областные или краевые управления НКТорга, коим предоставлено право выдачи лицензий, как путем персылки почтой, так и через специально командированное лицо. Лица, командируемые за получением лицензии, должны иметь на то соответствующую доверенность, при чем, если получение нескольких лицензий поручается одному и тому же лицу, то таковому может быть выдана постоянная доверенность.

б) Выдача лицензий (удостоверений)

По рассмотрении вопроса о выдаче лицензий в порядке, установленном Положением о лицензионных совещаниях, лицензионный орган НКТорга объявляет заявителям о результатах их ходатайств и о дне выдачи лицензий. При отказе в выдаче лицензии заявителю посылается об этом письменное извещение.

Лицензии и удостоверения выдаются по особо установленной НКТоргом СССР форме.

Срок лицензий устанавливается в три месяца, считая со дня ее выдачи, за исключением лицензий на ввоз из Америки, равно как из Афганистана, Персии, Китая, Монголии и Японии, для которых срок устанавливается в пять месяцев. Срок действия лицензий на ввоз, выдаваемых Дальневосточным областным управлением НКТорга на страны З. Европы, в виде исключения составляет пять месяцев.

Если в течение указанных сроков обладатель лицензии по тем или иным причинам полностью или частично такую не использует, то срок лицензии может быть продлен до 2-х месяцев. Для указанной цели обладатель лицензии, до истечения срока лицензии или в течение десяти дней после сего, должен подать органу НКТорга, выдавшему лицензию, мотивированное письменное заявление с указанием, по каким причинам не была использована лицензия и на какой срок испрашивается продление. В случае продления лицензии, о том извещается заявитель, а также подлежащее торгпредство. При отказе в продлении извещается только обладатель лицензии.

В тех случаях, когда после выдачи лицензии, но до реализации таковой, у обладателя ее возникает необходимость внести в нее те или иные изменения (напр., изменить страну вывоза, таможенно пропуска товара, количество его, стоимость), обладатель лицензии подает об этом письменное заявление органу НКТорга, выдавшему лицензию.

в) Реализация лицензий

Выданные лицензионными органами НКТорга лицензии реализуются их обладателями в соответствии с указаниями, которые имеются в лицензии.

Устанавливая общее правило реализации лицензий через аппарат торгпредств, закон¹⁾, вместе с тем, оговаривает возможность совершения обладателями таких лицензий сделок и от своего имени. Однако, это допускается лишь в тех случаях, когда обладатели лицензий имеют со стороны иностранных контрагентов предложения более выгодные, нежели имеющиеся у аппарата НКТорга. В этих случаях им предоставляется право «использовать эти предложения под контролем органов НКТорга», при чем «торгпредство обязано сообщить обладателю лицензии свое заключение по предложению частной фирмы в течение двух суток в отношении товаров, котируемых на бирже, и пяти суток в отношении всех остальных товаров».

Реализация лицензий под контролем торгпредства предусматривает осуществление обладателем лицензии самостоятельной импортной сделки на внешнем рынке, совершаемой данной организацией от своего имени, но с подчинением ее определенному контролю со стороны торгпредства.

Порядок производства указанных самостоятельных операций сводится к следующему.

Для совершения этих операций предприятия имеют право командировать за границу своих специальных представителей, через посредство которых и совершаются соответствующие сделки²⁾. О каждой намеченной сделке эти представители должны уведомить соответствующее торгпредство, при чем, в случае неполучения от последнего в течение двух суток возражений по существу предполагаемой сделки, они имеют право приступить к переговорам. В ходе переговоров представители обязаны каждый свой запрос или предложение одновременно сообщать торгпредству, при чем, при равных условиях, заказы должны быть сданы последнему.

По окончании переговоров представители организаций обязаны сообщить торгпредству о намеченных условиях сделки. Торгпреды имеют право наложить запрещение на всякую намеченную сделку, однако лишь в течение определенного вышеуказанного срока по получении извещения. Запрещение может быть наложено вследствие несоответствия намеченной операции государственному плану, по политическим соображениям или вследствие коммерческой невыгодности операции, при чем в этом последнем случае торгпред, наложивший запрещение на сделку, обязан предоставить обладателю лицензий не менее выгодные условия для осуществления подобной операции с другой фирмой. Неспротестованные торгпредством сделки, по подписании их представителем организации, требуют утверждения торгпредства, и лишь только после этого считаются вступившими в силу.

Для заключения длительных комиссионных договоров, представители указанных предприятий должны, сверх согласия соответствующего торгпредства, получить специальное разрешение делегировавшего их органа, согласованное с НКТоргом.

Командируемые за границу представители указанных организаций снабжаются удостоверениями и доверенностями от делегирующих их органов, составляемыми по особо установленным в законе формам и подлежащими обязательному визированию в НКТорге.

По прибытии в страну назначения, командируемые лица должны зарегистрироваться в соответствующем торгпредстве, при чем в последнем должны быть также завизированы имеющиеся у них удостоверения и доверенности.

Кандидатуры представителей организаций, командируемых за границу для постоянной работы, должны быть делегирующим их органом согласованы с НКТоргом. Лица, постоянно проживающие в стране пребывания торгпредства, могут назначаться представителями организации лишь с согласия соответствующего торгпредства.

Во время своего пребывания за границей означенные представители действуют под непосредственным руководством и контролем торгпредства в данной стране. Они обязаны представлять последнему регулярные финансовые и общие отчеты о своей работе, а по специальному требованию, также и все свои книги и переписку.

Денежные средства организаций, имеющих право выхода на внешние рынки, по общему правилу, хранятся на текущих счетах торгпредств СССР, но расходуются последними не иначе, как с ведома и по указанию представителей этих организаций.

¹⁾ Ст. 16 Пост. СНК от 12 апр. 1923 г. (СФ. 1923 г., № 40, ст. 424).

²⁾ Инстр. СТО от 18 апреля 1923 г. и прилож. 1 и 2 к ней (СФ. 1923 г., № 32, стр. 349).

г) Аннулирование лицензий

Лицензии, к реализации которых их обладатели не приступили в течение срока их действия, признаются просроченными. Если при этом они не были продлены выдавшим их органом НКТорга, то считаются автоматически аннулированными. По аннулированным лицензиям никакие сделки не могут быть осуществляемы, и лицензии подлежат возвращению в тот орган НКТорга, которым они были выданы, при чем обладатель лицензии должен сообщить этому органу сведения о причинах, воспрепятствовавших ему использовать данную лицензию.

д) Лицензионный сбор

Ввозимые из-за границы товары, принадлежащие частным предприятиям и лицам, облагаются особым лицензионным сбором, поступающим в пользу государства, в размере 2% стоимости товара. Импортируемые товары, принадлежащие государственным и кооперативным организациям, а также акц. о-вам или паевым товариществам с исключительным участием государственного или кооперативного капитала, лицензионным сбором не облагаются. Не подлежат также оплате лицензионным сбором товары, ввозимые государственными учреждениями и предприятиями или кооперативными организациями из-за границы по консигнационным договорам, заключаемым с иностранными фирмами.

Взимание лицензионного сбора имеет место в следующем порядке:

В выдаваемой органом НКТорга лицензии отмечается, подлежит ли взиманию лицензионный сбор и где он должен быть взят. Размер лицензионного сбора нечислится с закупочной стоимости товара с присоединением всех накладных расходов, падающих на товар до момента доставки его на границу СССР. Лицензионный сбор вносится в кассу торгпредства в иностранной валюте при выдаче свидетельства на ввоз товара в СССР.

В случае невнесения организацией лицензионного сбора в кассу торгпредства, таковой взыскивается органами НКФ на основании существующих законоположений о взыскании недоимок в бесспорном порядке¹⁾.

е) Ввоз товаров в СССР

Товары, закупленные за границей, согласно выданным органами НКТорга лицензиям, ввозятся в пределы Союза по особым документам, выдаваемым

соответствующими торгпредствами на основании лицензий. Эти документы, тельствами на ввоз, выписываются по особому установленной НКТоргом СССР форме.

Изымаемые разрешениями или свидетельствами на ввоз, выписываются по общему правилу, пропускают импортные грузы лишь при наличии выданных торгпредством свидетельств на право их ввоза в СССР. Если, однако, импортный груз должен быть из пограничной таможи отправлен для досмотра в какую-либо другую, в частности, во внутреннюю таможню, то такая переправка разрешается и при отсутствии свидетельства на ввоз, если из других сопровождающих груз документов усматривается, что свидетельства на ввоз выданы.

При отсутствии свидетельства торгпредств на ввоз товаров и указаний в других документах на их выдачу, грузы таможенной задерживаются и, если свидетельство не будет предъявлено в течение месяца со дня привоза или грузы не будут вывезены грузораспорядителем обратно за границу в тот же срок, грузы поступают безвозмездно в собственность государства.

и) Адресование импортных грузов

По установленным НКТоргом СССР правилам, все импортируемые в пределы Союза товары направляются непосредственно в адрес организаций или лиц, обозначенных в качестве адресатов груза в свидетельствах на ввоз, выдаваемых торгпредствами на основании соответствующих лицензий. По заказам, данным торгпреду непосредственно органами НКТорга, грузы адресуются на имя этих органов. Наконец, в тех случаях, когда между грузоотправителем и каким-либо кредитным учреждением или транспортной организацией имеется соглашение о ссуде под залог товара или об экспедиции такового, допускается адресование товара на имя соответствующей кредитной или транспортной организации. Тогда организация, которой принадлежит груз, обозначается в качестве подадресата.

2. Импортные сделки в пределах СССР

Помимо импортных операций, производимых на внешнем рынке, организации и лица, нуждающиеся в импорте товаров из-за границы, могут осуществлять такие операции и путем заключения соответствующих сделок по приобретению импортных товаров в пределах СССР.

Эти сделки, в свою очередь, могут носить двойной характер: прежде

¹⁾ Истр. о порядке взимания лицензионного сбора, утв. НКТоргом и НКФ СССР 23 декабря 1927 г. (прилож. к "Совет. Торг.", № 4 за 1928 г.).

всего, они могут являться обычными внутриторговыми сделками, заключаемыми с организациями, законно импортировавшими в СССР товары из-за границы и обладающими правом перепродажи таковых на внутреннем рынке. Поскольку подобная сделка никаких правоотношений, связанных с заграничной территорией, для покупателя импортированных товаров не обуславливает, она не может считаться импортной сделкой и не подлежит какому-либо лицензионному регулированию НКТорга или его органов¹). Но такая сделка, напротив, может быть заключена с иностранным контрагентом или его представителем, находящимся в СССР; в результате ее для заключающего сделку субъекта могут возникать правоотношения, в тех или иных моментах связанные с заграничной территорией (в частности, напр., если обязательства или права, обусловленные этой сделкой для заключающего ее субъекта, должны быть осуществлены на иностранной территории). В этом случае сделка должна быть признаваема внешнеторговой, в частности, импортной сделкой, и не может быть заключена иначе, как с предварительного разрешения и утверждения НКТоргом или подлежащими его органами. Действующее законодательство воспрещает всем организациям и лицам, без предварительного разрешения НКТорга или его органов, не только заключать самые импортные сделки, но и вступать в какие-либо сношения или переговоры о заключении таких сделок, равно как и вообще предпринимать какие-либо связанные с совершением таких сделок мероприятия. При поступлении от иностранных контрагентов каких-либо деловых предложений, организации и

лица, их получившие, должны «направлять таковые на распоряжение НКТорга»²).

В случае выдачи НКТоргом разрешения на ведение упомянутых переговоров с иностранным контрагентом, соответствующие организации и лица, по выработке условий сделки, представляют таковые в виде визированных сторонами проектов договоров с объяснительной запиской на одобрение НКТорга.

По окончательном согласовании этих проектов с НКТоргом и по внесении в них всех предложенных последним изменений и добавлений, стороны подписывают договор и представляют его на окончательное утверждение НКТорга, при чем лишь с момента этого утверждения договор считается вступившим в силу.

Ввоз товаров из-за границы на основе таких договоров осуществляется по исполнению обычных лицензий и по обмену таковых, в свою очередь, на свидетельства на ввоз, выдаваемые торгпредствами. Реализация лицензий, т.е. самая закупка товаров за границей, в этих случаях осуществляется согласно условиям, предусмотренным в договоре. В частности, нередко обуславливается контроль торгпреда над ценами, по которым совершается поставка товара иностранной фирмой, проверка этих цен торгпредом, участие последнего в приемке товара или контроль над таковой и т. п.

Прочие моменты импортной операции, в частности связанные с уплатой лицензионного сбора, адресованием товара и т. д., подчиняются в этих случаях обычным техническим правилам, сущность которых была изложена выше.

Ю. Чельцов

¹) Практика НКТорга СССР, однако, устанавливает лицензионное регулирование операций по пролазе с консигнационных складов в СССР товаров, произведенных советскими хоз. организациями на основе экспортных договоров, заключаемых с иностранными фирмами.

²) Пост. СНК РСФСР от 11 июня 1929 г., ст. 2, п. «б» и прим. к ней (СУ. 1929 г. № 53, ст. 235).