

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ ПРОЕКТОВ, ПРОГРАММ, НАУЧНЫХ РАЗРАБОТОК И ТЕХНОЛОГИЙ ДВОЙНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

А.И. Титаренко

Экспортный контроль представляет собой комплекс мер, обеспечивающих реализацию установленного нормативными правовыми актами порядка осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники (далее – контролируемые товары и технологии).

Проведение работ по экспортному контролю в Российской Федерации осуществляется в рамках международных режимов экспортного контроля, основными из которых являются четыре:

1. Вассенаарские договоренности – контроль за экспортом товаров и технологий двойного назначения и обычных вооружений.
2. Режим контроля за ракетными технологиями (РКРТ).
3. Комитет Цангера и Группа ядерных поставщиков (ГЯП).
4. Австралийская группа – контроль за распространением химического и бактериологического оружия.

Членами этих международных режимов являются около 40 ведущих стран мира, в том числе Российская Федерация является членом первых трех режимов. Россия не вступила в Австралийскую группу, но подписала и ратифицировала концепции в области запрещения химического и бактериологического оружия.

Стратегические цели России в вопросах нераспространения оружия массового поражения и средств его доставки совпадают с интересами большинства участников международного сообщества. Она проводит активную линию на укрепление режима нераспространения оружия массового поражения, участвуя в работе соответствующих международных форумов и организаций, прежде всего ООН, МАГАТЭ, подготовительной комиссии организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО), мероприятиях в рамках Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов биологического и токсинного оружия (КБТО), Гаагского кодекса поведения (ГКП) по предотвращению распространения баллистических ракет. Широкое международное взаимодействие помогает России заимствовать и учитывать опыт партнеров для развития и укрепления национальной системы нераспространения ОМП и средств его доставки.

Действующая в Российской Федерации национальная система экспортного контроля позволяет ей интегрироваться в систему признаваемых мировым сообществом режимов экспортного контроля и полностью отвечает требованиям многосторонних экспортно-контрольных механизмов, включая лицензирование, Списки товаров и технологий, экспорт которых контролируется.

Основным руководящим документом, устанавливающим принципы осуществления государственной политики, правовые основы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области экспортного контроля, а также определяющим права, обязанности и ответственность участников внешнеэкономической деятельности в

области экспортного контроля, является Федеральный закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле», в котором основными целями экспортного контроля являются:

- защита интересов Российской Федерации;
- реализация требований международных договоров Российской Федерации в области нераспространения оружия массового поражения, средств его доставки, а также в области контроля за экспортом продукции военного и двойного назначения;
- создание условий для интеграции экономики Российской Федерации в мировую экономику.

Президент Российской Федерации определяет основные направления государственной политики в области экспортного контроля, утверждает Указами Списки (перечни) контролируемых товаров и технологий (в настоящее время таких списков шесть).

Правительство Российской Федерации организует реализацию государственной политики в области экспортного контроля, определяет на основании и во исполнение настоящего Федерального закона № 183-ФЗ и Указов Президента Российской Федерации порядок осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения (ОМП), средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники, принимая соответствующие постановления и распоряжения.

В проведении работ по экспортному контролю участвует ряд министерств, агентств и ведомств Российской Федерации по направлениям своей деятельности.

Непосредственная реализация единой государственной политики, функциональное регулирование и организация межведомственного взаимодействия в области экспортного контроля, обеспечение проведения экспортного контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации и приказами Министра обороны Российской Федерации осуществляется специально уполномоченным органом исполнительной власти в области экспортного контроля – Федеральной службой по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) России.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона РФ «Об экспортном контроле»: «Экспортный контроль в Российской Федерации осуществляется посредством методов правового регулирования внешнеэкономической деятельности, включающих в себя:

идентификацию контролируемых товаров и технологий, то есть установление соответствия конкретных материалов, оборудования, научно-технической информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, являющихся объектами внешнеэкономических операций, товарам и технологиям, включенным в списки (перечни), указанные в статье 6 настоящего Федерального закона;

разрешительный порядок осуществления внешнеэкономических операций с контролируемыми товарами и технологиями, предусматривающий лицензирование или иную форму их государственного регулирования;

таможенный контроль и таможенное оформление вывоза из РФ контролируемых товаров и технологий;

применение мер государственного принуждения (санкций) в отношении лиц, нарушивших установленный настоящим Федеральным законом порядок осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при соз-

дании ОМП, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники, или предпринявших попытку совершить такие действия».

Одним из важнейших этапов осуществления экспортного контроля является идентификация контролируемых товаров и технологий.

Идентификация контролируемых товаров и технологий в Российской Федерации является обязанностью участника внешнеэкономической деятельности, который, однако, вправе поручить ее проведение организации, получившей в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2001 года № 477 «О системе независимой идентификационной экспертизы товаров и технологий в целях экспортного контроля» специальное разрешение на осуществление такой деятельности. В этом случае ответственность за правильность и обоснованность результатов идентификации контролируемых товаров и технологий несет экспертная организация.

Организацией, получившей в 2003 году специальное разрешение на осуществление независимой идентификационной экспертизы товаров и технологий, проводимой в целях экспортного контроля и свидетельство № 010, продленное в 2006 г. до 2009 года, является Федеральное государственное учреждение «Научно-исследовательский институт — Республиканский исследовательский научно-консультационный центр экспертизы» (ФГУ НИИ РИНКЦЭ).

Оказание услуг в ФГУ НИИ РИНКЦЭ (Исполнитель) производится в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации об экспортном контроле, Положением и Регламентом проведения идентификационной экспертизы, разработанными в ФГУ НИИ РИНКЦЭ, по Договору об оказании услуг по проведению независимой идентификационной экспертизы товаров и технологий в целях экспортного контроля, заключаемому между Исполнителем и Заказчиком экспертизы, и выполняется согласно Техническому заданию на проведение идентификационной экспертизы конкретного товара в целях экспортного контроля, являющемуся приложением к Договору.

Исполнитель приступает к проведению экспертизы по Договору с момента предоставления Заказчиком всех необходимых для проведения экспертизы материалов, оформленных надлежащим образом.

Сроки проведения экспертизы определяются Исполнителем по согласованию с Заказчиком, исходя из количества объектов экспертизы, технической сложности предстоящих работ, с учетом полноты и объема информации, сроков предоставления для исследования материалов, и указываются в Техническом задании и графике проведения экспертизы.

Результаты экспертизы по идентификации товаров и технологий в целях экспортного контроля оформляются в виде Заключения, являющегося официальным документом, подтверждающим принадлежность объектов экспертизы к продукции, включенной в Списки контролируемых товаров и технологий, определяющим подпадают или не подпадают они под действие контрольных списков, и используются Заказчиком экспертизы для оформления экспорта или импорта товара (технологии) в таможенных органах или для определения необходимости получения лицензии или иного предусмотренного законодательством Российской Федерации разрешения на осуществление внешнеэкономических операций с товарами или технологиями, являющимися объектами исследования по данному Договору.

Наличие системы независимой идентификационной экспертизы является важным инструментом технико-экономического обеспечения и экспертной поддержки деятель-

ности таможенных и контролирующих органов, позволяющих расширить возможности осуществления мониторинга за внешнеэкономическими операциями с товарами и технологиями двойного назначения в целях предотвращения их несанкционированной передачи.

С учетом накопленного определенного опыта проведения идентификационной экспертизы в целях экспортного контроля, общения с участниками общения с участниками внешней экономической деятельности (ВЭД) и представителями контролирующих органов власти, полагаю целесообразным остановиться на некоторых недостатках и нерешенных вопросах экспортного контроля.

В последние полтора десятилетия Россия больше, чем многие страны мира в области контроля над продажей современных видов вооружений, товаров и технологий двойного назначения, выступает одновременно как объект и субъект такого контроля.

К сожалению, порой не без оснований, Россия видится больше как объект, на который можно и нужно оказывать давление, чтобы не допустить угрозы неконтролируемого распространения ОМП и средств его доставки.

Определенный повод для такого подхода дали события, связанные с развалом Советского Союза, когда исчезла монополия внешней торговли государства, а число новых участников ВЭД резко возросло, которые почти все стали действовать в основном исходя из интересов прибыли, наживы, т. е. чисто коммерческих соображений.

А поскольку все коммерческие структуры практически вышли из-под государственного контроля внешнеэкономической деятельности, а многие предприятия и учреждения военно-промышленного комплекса оказались на грани выживания, то за рубеж хлынул поток товаров, знаний, технологий, разработок, которые могли быть использованы во вред национальным интересам России.

Правовая база для ограничения продажи и передачи товаров, технологий и результатов интеллектуальной деятельности, подлежащих экспортному контролю, в Российской Федерации в основном разработана, и в какой-то степени она должна обеспечивать наведение должного порядка в системе экспортного контроля.

Однако, в связи с тем, что более 50% технологий двойного назначения в настоящее время в России и во многих странах мира находится в частном секторе, то возникает проблема защиты коммерческой информации и конкурентоспособности национального бизнеса, а это уже зачастую не вписывается в существующую в России систему экспортного контроля. Кроме того, в США, в Европейских странах, других странах мира, в том числе, в странах СНГ разработаны свои системы экспортного контроля, которые порой отличаются по многим параметрам друг от друга.

Поэтому необходимо создавать международную нормативно-правовую базу, дополнить существующие режимы экспортного контроля. Необходимо продолжить, в том числе с учетом требований резолюции СБ ООН № 1540, оказание содействия странам СНГ в налаживании у них национальных систем экспортного контроля, отвечающих международным стандартам.

Необходимо, во-первых, проведение идентификации товаров и технологий на соответствие контрольным спискам, осуществляемой участником ВЭД на стадии подготовки проектов договоров (контрактов, соглашений), предусматривающих передачу товаров и технологий в форме технических данных иностранным лицам.

Практика показывает, что там, где соответствующие исполнительные органы государственной власти контролируют внешнеэкономическую деятельность подведомствен-

ных им учреждений, где на стадии подготовки проектов договоров (контрактов, соглашений) проводится их идентификация и согласование, там, как правило, исключается заключение сомнительных и не отвечающих интересам России договоров, а в результате этого не допускается бесконтрольная продажа и передача товаров, разработок и технологий, которые могут быть использованы в целях создания ОМП и средств его доставки.

В случае передачи иностранному лицу (раскрытия) результатов российским участником ВЭД научно-технических работ, услуг и интеллектуальной деятельности в виде: научно-технических отчетов, протоколов измерений, чертежно-конструкторской и технологической документации, обзоров, справочных и иных материалов, научно-технической информации, образовательных услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые в силу своих особенностей и свойств могут внести существенный вклад в создание ОМП, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники необходимо рассмотрение проектов экспортных контрактов и документов с целью выдачи заключений о необходимости получения специальных разрешений органами государственного контроля в отношении продукции и услуг, являющихся предметом контракта, и выдачи разрешения на заключение контракта для продукции и услуг, не относящихся к объектам экспортного контроля и не требующих получения специальных разрешений.

Такая теоретическая правовая база и методические указания в свое время были разработаны практически во всех министерствах РФ (Минпромнауки России, Минобрзаования России и других), в которых определялись права и обязанности подведомственных им предприятий, учреждений и учебных заведений, а также их руководителей.

К сожалению, некоторыми из них данные указания, рекомендации и предписания не выполнялись, а в результате этого нарушались требования экспортного контроля.

Повышением требований к контролю в этой области мы в какой-то степени исключим передачу недобросовестными участниками ВЭД технологий, наносящих ущерб национальной безопасности России, уменьшим количество судебных дел, возбуждаемых против них.

При вывозе из РФ товаров и технических данных с целью временного использования на территории иностранного государства без передачи иностранному лицу с последующим возвратом на территорию РФ (при представлении экспонатов на международные выставки и ярмарки за рубежом и т. п.) вопросы решаются, как правило, должным образом, но полагаю целесообразным идентификационную экспертизу экспонатов проводить и при организации и проведении вышеуказанных мероприятий министерствами, агентствами и ведомствами и внутри Российской Федерации, так как практически все ноу-хау, изобретения, изделия, товары, технологии и результаты интеллектуальной деятельности предварительно проходят апробирование и оценку сначала на внутренних выставках, а затем уже, как правило, представляются за рубежом. Этим самым мы невольно способствуем передаче лучших и современных изделий, товаров и технологий безвозмездно зарубежным фирмам, которые имеют возможность ознакомиться с ними в ходе проведения этих мероприятий.

Новым и самым трудно разрешимым вызовом системе экспортного контроля в XXI веке стала «неосязаемая» передача технологий.

Неосязаемая передача технологий (НПТ) – передача неосязаемым способом, куда входят: научные конференции, встречи, дискуссии, научные обмены, выступления, консультации, демонстрации, техническая помощь, лекции, семинары, обучение, в том чис-

ле обучение иностранных студентов, а также общение по электронным сетям — телефону, факсу, электронной почте, Интернету.

Следует заметить, что в настоящее время не существует четкого и однозначного, международно признанного определения, что именно относится к НПТ.

Согласованные и принятые международные режимы экспортного контроля требуют контроля технологий, которые могут быть применены для разработки, производства и использования в целях создания ОМП и средств его доставки, независимо от формы передачи — осязаемой или неосязаемой.

Контроль НПТ — чрезвычайно сложная проблема, имеющая этические, политико-юридические, экономические и технические аспекты. Разные страны предпринимают различные меры для контроля НПТ.

Например, США контролируют передачу технологий вне зависимости от способа передачи с помощью ряда законов. В экспортный контроль вовлечены различные агентства и ведомства. Уделяется большое внимание обучению и образованию в этих вопросах участников ВЭД. Действует программа обучения следователей, занимающихся расследованием правонарушений в этой области.

В ЕС требуется получение лицензии на любую передачу чувствительных технологий, в том числе в неосязаемой форме (требование регламента ЕС 1334/2000 «О создании режима сообщества по контролю за экспортом товаров и технологий двойного назначения»).

В Японии технологии контролируются независимо от средств передачи, и ее правительство считает, что необходимо улучшение надзора.

Практика проведения идентификационной экспертизы в ФГУ НИИ РИНКЦЭ показывает, что в вопросах неосязаемой передачи технологий, осуществляемой различными неосязаемыми способами, в Российской Федерации еще очень много нарушений.

Этим «грешат» научно-исследовательские институты, ВУЗы и другие структуры различных форм собственности, и практически работают бесконтрольно совместные предприятия и учреждения, созданные как на территории Российской Федерации, так и за рубежом, где используется в интересах США, Японии, Германии и других стран интеллектуальный потенциал российских ученых, инженеров, разработчиков и программистов, имеющих разработки и опыт работы в самых чувствительных областях науки и техники, а передача всех наработок осуществляется бесконтрольно и безнаказанно, как правило, по электронным сетям.

В настоящее время уже не подлежит сомнению тот факт, что проблеме контроля НПТ невозможно решить на уровне национальных систем экспортного контроля и, следовательно, необходимо создание инструментов контроля НПТ в международной политике и международном законодательстве.

С целью разрешения имеющих место проблем полагаем необходимым и целесообразным:

- унифицировать национальные законодательства разных стран. Нормы и процедуры контроля НПТ должны быть относительно близки во всех странах, чтобы обеспечить равные и контролируемые возможности для обмена товарами, информацией, технологиями между странами;

- заняться предметно техническими аспектами контроля НПТ, в частности, при общении по электронным сетям;

- с целью ограничения и контроля передачи чувствительных технологий гражданам других стран необходим жесткий миграционный контроль, особенно относительно лиц, являющихся носителями чувствительной информации, и при обучении студентов из стран третьего мира по научно-техническим специальностям;

- ужесточить ответственность юридических и физических лиц за несоблюдение норм об экспортном контроле.

Таким образом, с учетом вызовов XXI века, связанных с глобализацией экономики, с расширением возможностей неосязаемой передачи технологий, с ростом терроризма мировое сообщество должно создать правовые и организационные нормы и механизмы, обеспечивающие ограничения в расплозании по миру ОМП и средств его доставки. Одним из таких механизмов является экспортный контроль.

Список литературы

1. Федеральный закон «Об экспортном контроле» от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ.
2. Некоммерческое партнерство – Центр по проблемам экспортного контроля «Экспортный контроль в России» том I. Нормативная правовая база. Москва, 2005.
3. Судаков О.В. «Неосязаемая передача технологий – новые вызовы системе экспортного контроля в XXI веке». Научная сессия МИФИ, 2004 г.
4. Титаренко А.И. «Положение и регламент проведения независимой идентификационной экспертизы товаров и технологий в целях экспортного контроля в ФГУ НИИ РИНКЦЭ» от 02 апреля 2003 г. № 21.