

## 2002, Февраль 15. "Ракетный режим экспортного контроля: вызовы и вопросы, ждущие ответов." (Э.В. Кириченко; ИМЭМО РАН)

I. Экспортный контроль (ЭК), и прежде всего РКРТ, являясь одним из компонентов международного режима нераспространения ОМУ (причем, казалось бы, не ключевым), наложил огромный отпечаток на систему международных отношений, и особенно на взаимоотношения России и США во второй половине 90-х годов. Этот феномен можно объяснить несколькими моментами:

- существует тесная взаимосвязь всех составляющих международного режима нераспространения ОМУ; в этой увязке РКРТ - неформальное объединение государств, разделяющих цели нераспространения ОМУ и средств их доставки - занимает особое место;
- ЭК выступает в двух ипостасях: это мера нетарифного внешнеэкономического регулирования и одновременно важный инструмент внешней политики, что оказывает разнонаправленное воздействие на национальные интересы;
- все страны, входящие в РКРТ, сталкиваются с дилеммой как сбалансировать задачи выполнения международных обязательств по ограничению экспорта и экономические интересы по продвижению национальных аэрокосмических технологий и товаров на мировые рынки;
- РКРТ оказывает существенное влияние на международный трансферт высоких технологий и таким образом на конкурентоспособность многих компаний и стран;
- РКРТ, как и остальные многосторонние режимы ЭК, опирается на национальные законодательства и механизмы стран-участниц (решение о разрешении экспорта и вопросы санкций являются прерогативой участниц), а последние имеют свою специфику;
- РКРТ создавался в годы холодной войны и до сих пор воспринимается частью общества как орудие конфронтации, где США навязывают свои подходы другим странам;
- с окончанием холодной войны, как ни парадоксально, спектр возможных дестабилизирующих факторов не сузился, а расширился; а в условиях глобализации расширился также спектр «возможностей этих факторов»; недаром так остро встает проблема попадания ОМУ и средств их доставки в руки международных террористов;
- национальные системы ЭК не могут быть невосприимчивыми к общей экономической и политической ситуации в стране и в мире.

II. В этих условиях встает вопрос об эффективности РКРТ.

Существует ряд объективных факторов экономического, политического, институционального характера, подрывающих эффективность систем экспортного контроля и подводящих к необходимости пересмотра многих элементов этой политики, в частности санкций.

(1) Экономические факторы.

Во-первых, информационная революция и интернационализация научно-технических знаний, подрывают эффективность контроля, особенно если он не носит международный характер. На мировой рынок выходят новые поставщики высокотехнологичных товаров. В конечном счете все легче получить аналоги нужных товаров и технологий на расширяющемся мировом рынке товаров и технологий двойного назначения. Ограничения и санкции заставляют контрагента развивать собственное производство чувствительных товаров, используя знания национальных или иностранных специалистов, получивших образование в лучших университетах мира. Так, после того как под давлением США Россия чуть не отказалась от поставок криогенных бустеров Индии (и изменила контракт, изъяв из него поставки соответствующих технологий), индийская сторона больше усилила сконцентрировала на стимулировании внутренних источников развития ракетно-космического сектора.

В результате, с 1987 г. членство РКРТ достигло 33 государств. Китай и Израиль выразили готовность следовать руководящим принципам этого режима. Однако, на рубеже двух веков появились новые государства, разработавшие ракетные программы: Индия, Пакистан, Северная Корея.

Во-вторых, гражданский сектор добился первенства в разработке ряда новейших технологий, имеющих одновременно важное военное значение, в частности, в производстве ЭВМ. Поэтому ограничения и санкции затрагивают практически всех производителей наукоемкой продукции.

Яркий пример. 105 сессия Конгресса приняла решение перенести ряд предметов, связанных с космической отраслью, с коммерческого списка контроля в список вооружения (Strom Thurmond National Defense Authorization Act for 1999, вошедший в силу с 15 марта 1999). Конгресс намеревался прежде всего ограничить продажу спутников в Китай, однако ограничения коснулись всех стран. К списку вооружения не применяется правило "de minimis", то есть если для проектирования или производства космической техники за границей использован хоть один американский компонент, то дальнейшая поставка готового изделия подпадает под систему экспортного контроля США. 16 послов

из стран НАТО обратились с письмом в госдеп администрации Клинтона, выражая глубокое разочарование (frustration) системой ЭК США и подчеркивая, что последняя подрывает трансатлантическое сотрудничество в области производства вооружения (John Douglas, President of the Aerospace Industries Association, Testimony before the Committee on Armed Services US Senate, February 28, 2000).

В деловом сообществе как США, так и других стран усиливается недовольство современной системой ЭК. Так, DaimlerChrysler Aerospace (DASA) - крупнейшая аэрокосмическая компания Германии - разослала директиву, инструктирующую руководителей оперативных отделений снизить их зависимость от компонентов американского происхождения и находить, так где это возможно, альтернативные источники поставок таких компонентов. Руководство корпорации объясняет такой шаг «чувством отчаяния» из-за бюрократических проволочек в области лицензирования. Система одобрения экспорта американских компонентов создает уровень риска, который в современных условиях многие зарубежные компании считают неприемлемым. Инициатива DASA - достаточно яркий пример политики мультинациональных корпораций.

Лоббирование за смягчение экспортных ограничений очень сильно во всех странах. В Соединенных Штатах оно даже сильнее, чем в России, так как в США существует отработанный механизм участия деловых кругов в формировании политики экспортного контроля. В силу исторических условий прямое вмешательство американского государства в частный бизнес ограничено. Тем не менее, страна проводит наиболее жесткий курс экспортного контроля, до сих пор сохраняя односторонние ограничения, которые, несомненно, подрывают конкурентоспособность американских экспортеров на мировых рынках. Дело в том, что США сумели сформировать общественное мнение в поддержку политики экспортного контроля в контексте предотвращения распространения ОМУ и сохранения международной стабильности. Эти проблемы занимают очень высокое место в иерархии интересов национальной безопасности США. Вместе с тем, если бы не произошли трагические события 11 сентября, деловое сообщество, возможно, усилило давление на администрацию и добилося смягчения некоторых ограничений.

В-третьих, в условиях глобализации растет значение так называемых неосязаемых форм передачи технологий, которые очень трудно проконтролировать. В частности, аэрокосмические корпорации США жалуются, что деловые встречи, разрешения на телефонные переговоры с зарубежными партнерами, цитаты требуют предварительных разрешений, согласование которых занимает иногда от 40 до 100 дней. Но это законопослушные корпорации. Ужесточение контроля не тождественно усилению его эффективности. Более того, грань между ужесточением контроля в этой области и подрывом демократических свобод очень зыбкая.

#### (2) Политические факторы.

К сожалению политика экспортного контроля в целях нераспространения ОМУ сверхполитизирована. Решения часто принимаются не только, и даже не столько исходя из задачи внешней политики или интересов национальной безопасности, сколько по внутриполитическим соображениям. Это очень опасно и может повредить международному режиму нераспространения.

Односторонние санкции подрывают с таким трудом создаваемое международное правовое поле. Ускоряющиеся процессы глобализации усиливают зависимость отдельных национальных экономик от мирохозяйственных связей. Доступ к иностранной технологии и информации - важнейший фактор поддержания национальной конкурентоспособности и национальной безопасности. Причем в долгосрочном аспекте именно этот фактор станет критическим. Что делать в этих условиях? Легче ответить на вопрос, что не следует делать. Совершенно очевидно, что контрпродуктивны:

- обвинения в нарушении правил РКРТ со стороны партнера без предоставления конкретных фактов; когда на сайте ЦРУ появляется отчет перед конгрессом, и там Россия причисляется к «нарушителям» международных обязательств, это подрывает так трудно формируемые отношения доверия, более того, это оказывает отрицательное влияние на американское общественное мнение и международный психологический климат;
- эмоциональная реакция на неуклюжие шаги партнеров вместо диалога;
- посылка двойственных сигналов мировому сообществу по соображениям краткосрочных тактических задач; снятие санкций с Пакистана и Индии в целях формирования антитеррористической коалиции может быть понят так, что задачи нераспространения не являются приоритетными.

#### (3) Институциональные факторы.

На протяжении последнего десятилетия ведутся дискуссии об институциональной перестройке режимов экспортного контроля по ряду направлений: а) слияние всех многосторонних режимов ЭК в один комбинированный; пик этой дискуссии пришелся на годы демонтажа КОКОМ; б) замена неформальных многосторонних объединений формальными договорами; в) формирование формальных договоров параллельно существованию неформальных соглашений (ДНЯО и ГЯП, КХО

и АГ). Одновременно в последнее десятилетие были приложены большие усилия по совершенствованию национальных систем экспортного контроля - этих кирпичиков международного режима нераспространения ОМУ.

Из анализа вышеназванных трех групп факторов, оказывающих влияние на режимы ЭК, я наиболее оптимистично смотрю на возможности институционального совершенствования режимов контроля над ракетными технологиями. В этой области есть позитивные идеи и проекты. Глобальная система контроля за нераспространением ракет и ракетных технологий, предложенная Россией, дает основу для обсуждения. Проект Международного кодекса поведения против распространения баллистических ракет может стать основой для будущего глобального Договора.

III. Как отмечалось выше, большинство стран - поставщиков ракетных технологий создали соответствующие национальные системы ЭК. В этом контексте Россия разработала национальную систему национального контроля и в последние годы значительно совершенствовала ее. В частности, было принято положение о всеобъемлющем контроле (статья 20 Закона 1999 г. об ЭК). В "Положение об осуществлении контроля за внешнеэкономической деятельностью в отношении оборудования, материалов и технологий, которые могут быть использованы при создании ракетного оружия" (утверждено Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2001 г. № 296) вошли статьи, прямо оговаривающие (а не просто подразумевающие) контроль за неосязаемыми формами передачи технологий.

Тем не менее, как показывает реальность разные страны не готовы гармонизировать национальные механизмы, особенно это касается политики "catch-all", контроля за неосязаемыми технологиями и применения сертификатов конечного пользователя.

Многосторонние режимы экспортного контроля, включая РКРТ, - это ограничения, принятые поставщиками. Здесь сформировались свои механизмы стимулов и санкций, хотя набор первых явно слабоват. Например, Россия, вступив в РКРТ, получила квоту на космические запуски. Однако от этого выиграло узкое число предприятий. Это стимул скорее для страны с нерыночной экономикой. Еще менее разработаны стимулы для стран, которые готовы отказаться от разработки ракетных программ, но ни как не от получения передовых технологий и развития национальных высокотехнологичных секторов экономики.

Стимулы и новые гарантии безопасности - ключевые слова для совершенствования контроля над распространением ракетных технологий.