

## **Трансформация системы экспортного контроля в России<sup>1</sup>**

**Элина Кириченко, Андрей Фролов**

Эффективность многосторонних режимов экспортного контроля в целях нераспространения ядерного оружия в значительной мере зависит от эффективности национальных систем экспортного контроля. Естественно, что национальная система экспортного контроля такой страны, как Россия, обладающая развитым военным и гражданским ядерным комплексом и мощным военно-техническим потенциалом, является одним из краеугольных камней международного режима нераспространения ОМУ.

### **Этапы развития национальной системы ЭК РФ**

Развитие российской системы ЭК проходило в несколько этапов. *Днем ее рождения считается Указ Президента № 388 от 11 апреля 1992 г. "О мерах по созданию системы экспортного контроля в России"*. Хотя Россия унаследовала от СССР кадры и определенный механизм, ей пришлось фактически заново создавать систему экспортного контроля, учитывая новые условия: переход к рыночной экономике, либерализацию внешнеэкономической деятельности, необходимость интеграции в мировое хозяйство, с одной стороны, и свои международные обязательства в сфере нераспространения ОМУ и поддержания международной стабильности, с другой.

В целях обеспечения единой государственной политики в области экспортного контроля и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, при Правительстве РФ была образована Комиссия по экспортному контролю Российской Федерации, в состав Комиссии вошли заместители руководителей заинтересованных министерств и комитетов.

В первой половине 1990-х гг. были разработаны шесть контрольных списков и сформирован механизм лицензирования продукции, подлежащей контролю.

*Началом следующего этапа можно считать 1995-1996 гг.* В 1995 г. вступили в действие Закон о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и Закон об использовании атомной энергии. Статьи этих законов, касающиеся экспортного контроля, носили скорее декларативный характер. Механизм контроля по-прежнему совершенствовался на основе указов и постановлений правительства.

Россия продолжала активно работать в Комитете Цангера и ГЯП. В 1995 г. она присоединилась к РКРТ, и в том же году на последнем этапе стала полноправным участником формирования Вассенаарских договоренностей. В этот период национальные списки были гармонизированы с международными. Постановлениями правительства были приняты новые, более совершенные положения о порядке экспорта и импорта товаров и технологий, подлежащих контролю. Россия широко использовала опыт западных стран в ходе формирования национальной системы ЭК.

В России стали больше обращать внимание на такие аспекты ЭК, как ответственность и исполнение правил. В 1997 г. появился Уголовный кодекс, в котором ряд статей определял наказания за нарушение норм ЭК. Была усилена деятельность таможенных служб. В частности, с 1995 г. в рамках ГТК и региональных таможенных управлений созданы подразделения по нетарифному регулированию и экспортному контролю. Однако именно эти сферы оставались наиболее слабыми и уязвимыми звеньями национальной системы ЭК.

*Принятие всеобъемлющего Закона 1999 г. об экспортном контроле, а также реорганизация инфраструктуры системы ЭК в ходе административной реформы 2000 г. ознаменовали новый этап в эволюции режима ЭК России.*

Закон 1999 г. кодифицировал понятие «внешнеэкономическая деятельность», которая определяется как «внешнеторговая, инвестиционная и иная деятельность, включая производственную кооперацию, в области международного обмена товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, в том числе исключительными правами на них (интеллектуальная собственность)».<sup>3</sup> Речь идет не только о поставках товаров и технологий за границу, но и об их передаче иностранному лицу на территории Российской Федерации.

В отличие от закона "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" закон 1999 г. не распространяется на экспорт вооружения и военной техники, который осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами" (от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ).<sup>4</sup>

Закон повысил статус некоторых механизмов ЭК, которые ранее действовали на основе правительственных постановлений или указов президента. В частности, Статья 20 нового закона России кодифицировала механизм всеобъемлющего контроля. Если ранее государство рекомендовало создание внутрифирменных систем ЭК, то по закону об экспортном контроле эта мера стала носить обязательный характер для организаций, «осуществляющих научную и (или) производственную деятельность по обеспечению федеральных государственных нужд в области поддержания обороноспособности и безопасности Российской Федерации и систематически получающих доходы от внешнеэкономических операций с контролируруемыми товарами и технологиями» (статья 16). Закон ввел понятие "государственной экспертизы" внешнеэкономических сделок с контролируемой продукцией.

Многие статьи закона носят не прямой характер. Нечеткость некоторых положений была вызвана нестабильностью исполнительной структуры накануне выборов, после которых, как и ожидалось, была объявлена очередная административная реформа. Потребовалась большая работа над нормативной базой, чтобы привести ее в соответствие с новым законом. Были приняты постановления правительства об утверждении Правил проведения государственной экспертизы внешнеэкономических сделок с контролируемыми товарами, об утверждении Положения о государственной аккредитации организаций, создавших внутрифирменные программы экспортного контроля, о Системе независимой идентификационной экспертизы, товаров и технологий,

проводимой в целях ЭК. Постановлениями правительства были также утверждены новые положения об осуществлении контроля над внешнеэкономической деятельностью в отношении товаров и технологий, попавших под ЭК (для каждого контрольного списка разработаны свои Положения).

Сделаны определенные шаги по усилению ответственности экспортеров за нарушения правил ЭК. С 1 июля 2002 г. вошел в силу Кодекс по административным правонарушениям. Принята новая редакция статей 188 и 189 Уголовного кодекса. Однако наказание по статье 188 не изменилось, в то время как в статье 189 уголовное наказание даже смягчилось – максимально возможный срок заключения сокращен с семи до трех лет. Кроме того, появилось наказание в виде запрета занимать определенные должности на срок до пяти лет.

*Таблица 1*

	Старая редакция	Новая редакция
Статья 188(Контрабанда)	Перемещение через таможенную границу РФ радиоактивных веществ, ядерного, химического, биологического и других видов ОМП, материалов и оборудования, пригодных для создания ОМП – лишение свободы от 3 до 7 лет с конфискацией имущества или без таковой	Перемещение через таможенную границу РФ радиоактивных веществ, ядерного, химического, биологического и других видов ОМП - лишение свободы от 3 до 7 лет с конфискацией имущества или без таковой
Статья 189 (Незаконный экспорт технологий, научно-технической информации и услуг, сырья, материалов и оборудования, используемых при создании ОМП, вооружения и военной техники)	Незаконный экспорт технологий, научно-технической информации и услуг, сырья, материалов и оборудования, используемых при создании ОМП, вооружения и военной техники – штраф в размере от 700 до 1000 МРОТ или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 7 месяцев до 1 года, либо лишение свободы на срок от 3 до 7 лет	Незаконные экспорт или передача лицом, наделенным правом осуществлять внешнеэкономическую деятельность, иностранной организации или ее представителю сырья, материалов, оборудования, технологий, научно - технической информации, незаконное выполнение этим лицом работ для иностранной организации или ее представителя либо незаконное оказание услуг иностранной организации или ее представителю, которые заведомо для указанного лица могут быть использованы при создании вооружения и военной техники и в отношении которых установлен экспортный контроль, - наказываются штрафом в размере от 700 до 1000 МРОТ или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 7 месяцев до 1 года, либо <b>лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет, либо лишением свободы на срок до 3 лет.</b>

Административная реформа 2000 г., решая свои задачи, привела к реорганизации инфраструктуры системы ЭК, и, как следствие, к изменениям в процессе лицензирования.

*Реформирование структуры исполнительной власти в соответствии с Указом Президента № 314 от 9 марта 2004 г. открывает следующий этап в развитии системы ЭК в России. Проводимая реструктуризация требует внесения изменений в действующее национальное законодательство и меняет ранее сложившуюся структуру системы экспортного контроля страны.*

Как известно, в соответствии с вышеназванным Указом, функции экспортного контроля, ранее делегированные Министерству экономического развития и торговли (МЭРТ), переданы вновь создаваемой Службе по техническому и экспортному контролю (СТЭК), которая должна находиться под крылом Министерства обороны. Предполагалось, что Департамент экспортного контроля МЭРТ будет переведен в новую Службу. Указом президента №1085 от 16 августа 2004 г. утверждено положение о СТЭК. До утверждения штатного расписания новой службы специалисты Департамента экспортного контроля бывшего МЭРТ продолжают выдавать лицензии на ядерный экспорт и экспорт продукции двойного назначения, опираясь на прежние механизмы государственной экспертизы.

Задачей данного исследования является анализ того, что сделано Россией в области ЭК к 2004 г., а также рассмотрение остающихся нерешенных проблем, требующих решения.

### **Итоги 12-ти лет**

Контроль над внешней торговлей чисто ядерными предметами, а также за товарами и технологиями двойного применения вводится государством, прежде всего, как компонент политики нераспространения ОМУ. Закон «Об экспортном контроле», принятый в 1999 г., закрепил термин «экспортный контроль» именно за этой сферой.

Рассмотрим несколько основных компонентов национальной системы ЭК России: вертикаль принятия решений; межведомственное взаимодействие; обязательные традиционные элементы (списки контролируемой продукции и ее идентификация, механизм и условия лицензирования); элементы, отражающие мировые тенденции ЭК (контроль над экспортом технологий, всеобъемлющий контроль, обучение).<sup>5</sup>

#### *Вертикаль принятия решений*

В России в сфере ЭК сформирована вертикальная структура принятия решений. По Конституции в России президент отвечает за внешнюю политику, включая политику в области нераспространения ОМУ. В области экспортного контроля президент утверждает контрольные списки, издает указы и распоряжения.<sup>6</sup> Федеральное собрание ратифицирует договоры, принимает законы. Дума,

нижняя палата Российского парламента, время от времени делала попытку играть более активную роль в процессе принятия решений в области экспортного контроля.<sup>7</sup> У Президента В.В. Путина с Думой текущего созыва таких проблем не возникает. Правительство утверждает списки и представляет на подпись президенту, издает постановления, определяющие порядок экспорта и импорта контролируемых товаров и технологий, принимает решения о проведении переговоров с зарубежными странами, касающихся сотрудничества в ядерных и военно-технических областях.<sup>8</sup>

Помимо вертикали существует бюрократическая инфраструктура исполнительной власти, под которой понимается организация соответствующих подразделений внутри ведомств, а также разделение прав и обязанностей между государственными органами, причастными к процессу принятия решений в области экспортного контроля. Ключевыми ведомствами (помимо министерства, отвечающего за внешнюю торговлю) являются МИД, Министерство обороны, Министерство атомной энергии (Минатом, с 13.08.2004 - Росатом). Но именно эти министерства на той или иной стадии развития российской государственности делали попытки «играть в собственные игры» и участвовать в формировании внешнеэкономической и внешней политики.

Особое место занимает Минатом, образованный Указом Президента Российской Федерации в январе 1992 г.<sup>9</sup> Первоочередной задачей Минатома стало спасение ядерной промышленности от экономического краха. Более того, первый министр Минатома РФ В. Н. Михайлов пообещал сделать свою отрасль локомотивом для всей экономики страны. Поэтому в стратегии руководства этого министерства приоритетными стали вопросы выхода на мировые рынки. Некоторые шаги Минатома расходились с политическими декларациями страны, и МИДу порой приходилось дезавуировать подобные инициативы.<sup>10</sup> А в некоторых случаях Минатом, лоббируя интересы своего комплекса, добивался политических решений, вызвавших отрицательную реакцию у партнеров по многосторонним режимам ЭК. Так, Минатом пролоббировал Указ № 822, который был использован как обоснование для поставок 58 м. т. ядерного топлива для реактора в Тарапуре в Индии. Однако к концу анализируемого периода роль Минатома как крупнейшего лоббиста уменьшилась. В ходе административной реформы 2004 г. данное Министерство было упразднено. Вместо него создано Федеральное агентство по атомной энергии, а вопросами ядерного оборонного комплекса занимается Министерство обороны РФ.

В последние годы более активную роль в формировании политики ЭК стал играть Совет безопасности (СБ). СБ под председательством В.В.Путина в течение трех последних лет дважды выносил на обсуждение тему нераспространения ОМУ и экспортного контроля.

#### *Межведомственное взаимодействие*

В течение 1990-х гг. между государственными ведомствами шла борьба за полномочия в системе ЭК. Обязанности между ведомствами и внутри них неоднократно перераспределялись.<sup>11</sup> Создание Департамента экспортного контроля в рамках Министерства экономического развития и торговли (МЭРТ) завершило определенный этап перераспределения прав и обязанностей. Этот

Департамент стал специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области экспортного контроля. Он был сформирован из сотрудников бывшего Управления экспортного контроля ФСВЭК и Министерства торговли, специализировавшихся на вопросах ЭК.

Когда функции экспортного контроля были переданы Министерству экономического развития и торговли, последнее по своим каналам стало передавать документы в советы государственной экспертизы, что упрощает процесс лицензирования для экспортеров (окно в окно). До этого российскому экспортеру, чтобы получить разрешение на поставки контролируемых товаров, приходилось обращаться в несколько инстанций.

Роль Минатома в процессе лицензирования стала более сбалансированной. Его представитель участвовал в государственной экспертизе заявок на лицензии, относящихся к ядерной области. И естественно, заместитель министра входил в состав Комиссии по экспортному контролю.

Экспорт наиболее чувствительной ядерной продукции в России находится под многоуровневым контролем. Все соглашения и контракты в этой области проходили обоснование в самом Министерстве атомной энергии РФ, в рамках которого был создан специальный Экспортный совет. Проведение переговоров с иностранными государствами, международными и иностранными организациями в целях заключения соглашений и иных договоренностей, предусматривающих экспорт так называемой критичной ядерной продукции, может осуществляться только на основании решений правительства. А затем любая передача ядерной продукции в рамках контракта требует лицензии, выдаваемой Министерством экономического развития и торговли после проведения государственной экспертизы (в соответствующие советы входит представитель Министерства атомной энергии). До того как подать заявку в МЭРТ, предприятия атомного комплекса обязаны обратиться в Минатом, где проводится «внутренняя» экспертиза. Министерство создало свои технические группы поддержки. Для этих целей выбраны две лаборатории – Физико-энергетический институт (ФЭИ) в Обнинске и Всероссийский НИИ технической физики (ВНИИТФ) в Снежинске. Лаборатории делают анализ технических показателей ядерных контрольных списков, а также, при необходимости, проводят экспертизу заявок на ядерный экспорт.

#### *Списки контролируемых товаров и технологий и их идентификация*

Закон об ЭК содержит определение: «Контролируемые товары и технологии - это сырье, материалы, оборудование, научно-техническая информация, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности, которые в силу своих особенностей и свойств могут внести существенный вклад в создание оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники». Списки контролируемых товаров и технологий утверждаются указами Президента по представлению правительства. Указы вступают в силу не ранее чем через три месяца со дня их официального опубликования.

Под действие Закона об экспортном контроле подпадают шесть списков. В первую очередь, их содержание отражает международные обязательства

Российской Федерации по обеспечению режимов нераспространения оружия массового уничтожения и иных наиболее опасных видов оружия.

В соответствии с Руководящими принципами ГЯП (циркуляр 254 МАГАТЭ, ч. 1 и 2) в России разработаны два соответствующих списка контроля: "Список ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий" (Указ Президента РФ от 14 февраля 1996 г. № 202), а также "Список оборудования и материалов двойного назначения и соответствующих технологий, применяемых в ядерных целях" (Указ Президента РФ от 14 января 2003 г. № 36). Эти списки неоднократно обновлялись по мере того, как ГЯП вносил изменения в свои списки. По каждому списку правительством РФ одобрены Положения об осуществлении внешнеэкономической деятельности в отношении продукции, применяемой в ядерных целях и попавшей под контроль. В них вошли все рекомендации, принятые на пленарных заседаниях Групп ядерных поставщиков.

В России также разработан «Список товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники и в отношении которых осуществляется экспортный контроль», соответствующий списку Вассенаарских договоренностей.

Россия ввела также односторонний контроль по соображениям национальной безопасности, дополнив вышеназванный "Вассенаарский список" Разделом 4 «Товары и технологии, контролируемые по соображениям национальной безопасности».

- По мере необходимости, связанной в первую очередь с принятием режимами экспортного контроля решений об уточнении контрольных списков, в списки контролируемых товаров и технологий вносятся соответствующие изменения (утверждаемые указами Президента Российской Федерации).

Российскому участнику внешнеэкономической деятельности в целях выполнения требований, установленных законами и нормативными правовыми актами, необходимо точно установить, подлежит ли вывозимый им товар или технология экспортному контролю, то есть ему необходимо провести идентификацию.

*Идентификация контролируемых товаров и технологий* является обязанностью российского участника внешнеэкономической деятельности. Российский участник внешнеэкономической деятельности вправе поручить проведение идентификации контролируемых товаров и технологий организации, получившей в установленном порядке специальное разрешение на осуществление деятельности по идентификации контролируемых товаров и технологий, посредством заключения соответствующего договора с такой экспертной организацией. В этом случае ответственность за правильность и обоснованность результатов идентификации контролируемых товаров и технологий несет экспертная организация.

Для воплощения законодательной нормы в практику правительство Российской Федерации Постановлением от 21 июня 2001 г. № 477 установило систему

независимой идентификационной экспертизы в целях экспортного контроля.

Названным Постановлением установлены правила получения российскими организациями специального разрешения на осуществление деятельности по проведению независимой идентификационной экспертизы. Решение о предоставлении разрешения принимается Комиссией по экспортному контролю Российской Федерации по представлению Минэкономразвития России, а само разрешение выдается названным министерством.

К апрелю 2004 г. 16 организаций имели право идентификации товаров и технологий. Они провели более 10 тыс. экспертиз.<sup>12</sup>

Минэкономразвития России утверждает реестр организаций, получивших специальное разрешение на осуществление экспертизы, с указанием сведений о каждой конкретной организации и ее полномочиях и предоставляет сведения об этих организациях всем заинтересованным организациям и гражданам. В целях документального подтверждения получения специального разрешения на осуществление экспертизы организациям, внесенным в реестр, Минэкономразвития России выдает соответствующее свидетельство, в котором указывается номенклатура продукции или дается ссылка на перечень товаров и технологий, в отношении которых организация полномочна проводить экспертизу. Практика показала, что при получении специального разрешения на осуществление деятельности по проведению независимой идентификационной экспертизы организации не стремятся работать по всем действующим спискам. Поэтому при выборе организации российскому участнику внешнеэкономической деятельности следует ознакомиться с номенклатурой товаров и технологий, указанных в ее свидетельстве. Общее методическое руководство и осуществление государственного контроля над проведением работ в области независимой идентификационной экспертизы товаров и технологий в целях экспортного контроля правительство Российской Федерации возложило на Минэкономразвития России.

Следует отметить, что до вступления в силу Закона об ЭК в Российской Федерации не существовало каких-либо официальных элементов независимой идентификационной экспертизы в целях экспортного контроля. Таможенные органы при проведении таможенного контроля прибегали к помощи научно-исследовательских организаций, ведущих производителей, таможенных лабораторий. Российские участники внешнеэкономической деятельности обращались в министерства по ведомственной принадлежности и получали ведомственные заключения о возможности вывоза за границу предмета внешнеэкономической сделки. Максимальные сложности с идентификацией испытывали те предприятия и организации (в первую очередь представляющие малый бизнес), которые не имели ведомственной принадлежности и должного внешнеэкономического опыта. Создание системы независимой идентификационной экспертизы в целях экспортного контроля позволило создать условия, при которых обеспечивалось выполнение требования законодательства всеми хозяйствующими субъектами. При этом были обеспечены единство методического и организационного подхода, а также обоснованность принятия идентификационного решения.

Осуществление таможенного контроля и оформления вывоза товаров и технологий, как метода правового регулирования, выполняется таможенными органами. При декларировании вывозимых товаров и технологий российский участник внешнеэкономической деятельности может представить таможенному органу заключение экспертной организации в качестве подтверждения соблюдения ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности.

Согласно распоряжению ГТК России «Об обеспечении соблюдения разрешительного порядка перемещения контролируемых товаров и технологий» от 8 января 2002 г. № 19-р, функции по принятию решения о необходимости представления декларантом заключения экспертной организации об отнесении (неотнесении) товаров и технологий, представленным для таможенного оформления, к объектам экспортного контроля возложены на отделы тарифного и экспортного контроля таможен. Решение оформляется в форме письменного заключения за подписью курирующего заместителя начальника таможни, в нем обязательно отмечаются признаки, указывающие на соответствие либо возможную принадлежность товаров, представленных к таможенному оформлению, товарам, подпадающим под действие экспортного контроля.

*Разрешительный порядок осуществления внешнеэкономических операций (лицензирование)*

Основные требования и порядок лицензирования экспорта и импорта товаров, работ, услуг в случаях, устанавливаемых законодательством Российской Федерации, определены положением «О порядке лицензирования экспорта и импорта товаров (работ, услуг) в Российской Федерации», утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации № 1299 от 31 октября 1996 г. Действие названного Положения распространяется на всех российских участников внешнеторговой деятельности независимо от формы собственности, места регистрации и позиции на рынке.

Лицензия определена как официальный документ, который разрешает осуществление экспортных или импортных операций в течение установленного в ней срока. Оформленная лицензия выдается в единственном экземпляре и не подлежит передаче другим заявителям. Владелец лицензии направляет оригинал лицензии в таможенный орган по месту своей регистрации, поскольку она является основанием для проведения таможенного оформления лицензируемых товаров, работ, услуг.

(А) Лицензии могут быть *разовыми* или *генеральными*.

*Разовая лицензия* выдается для осуществления экспортной или импортной операции по одному контракту (договору) сроком до 12 месяцев, начиная со дня выдачи лицензии.

*Генеральная лицензия* оформляется на каждый вид экспортируемого или импортируемого товара с указанием его количества и стоимости без

определения конкретного покупателя или продавца товара. Основанием для ее выдачи является решение правительства Российской Федерации, в котором устанавливается срок действия лицензии. Получателем генеральной лицензии может быть только юридическое лицо, создавшее внутрифирменную программу ЭК, получившую государственную аккредитацию.

Следует отметить, что действующими положениями о порядке контроля не предусмотрено оформление генеральных лицензий на вывоз технологий.

Установленный порядок определил перечень документов, которые участник внешнеэкономической деятельности представляет для получения лицензии. При этом заявитель несет ответственность за достоверность представляемых сведений. Решение о выдаче лицензии или об отказе в выдаче лицензии принимается *в течение 25 дней* со дня получения заявления со всеми необходимыми документами.

Лицензии оформляются на бланках, изготовленных на специальной, защищенной от подделки бумаге, на основании заявлений, представленных на типовых бланках и заполненных в соответствии с правилами, определяемыми Минэкономразвития России.

Российскому участнику внешнеэкономической деятельности может быть отказано в получении лицензии. Основанием для отказа в выдаче лицензии является неправильное оформление заявления, либо сообщение недостоверных сведений о производимой экспортной или импортной операции, либо включение в контракт условий, наносящих ущерб экономическим интересам Российской Федерации. Решение Минэкономразвития России об отказе в выдаче лицензии направляется заявителю в письменной форме и должно быть мотивированным.

Минэкономразвития России имеет право приостановить действие выданной лицензии или аннулировать ее с доведением в письменной форме соответствующего решения до владельца лицензии и таможенного органа в случае:

- представления владельцем лицензии соответствующего заявления;
- нарушения владельцем лицензии условий действия лицензии;
- нарушения владельцем лицензии законодательства Российской Федерации.

Если российский участник внешнеэкономической деятельности не удовлетворен решениями или действиями Минэкономразвития России, связанными с лицензированием экспорта или импорта товаров, работ, услуг, то он может обжаловать их в судебном порядке.

*(Б) Согласно Закону, обязательным условием для осуществления всех сделок с товарами и технологиями, подлежащих экспортному контролю, является наличие письменного обязательства иностранного лица о том, что получаемые им товары не будут использоваться в целях создания оружия массового поражения и средств его доставки.*

Так, в соответствии с национальным Положением о ядерном экспорте, государства, не обладающие ядерным оружием (НЯОГ) могут осуществлять ядерный импорт из России при наличии заверений со стороны своих государственных органов в том, что полученные ими предметы экспорта, а также произведенные на их основе или в результате их использования материалы (а) не будут использоваться для производства ядерного оружия, других ядерных устройств или для достижения военной цели, (б) будут находиться под контролем МАГАТЭ в соответствии с соглашением о гарантиях, охватывающих всю мирную деятельность страны-получателя, (в) будут обеспечены мерами физической защиты на уровнях, не ниже рекомендованных МАГАТЭ, (г) будут реэкспортироваться только на вышеназванных условиях. Что касается урана с обогащением выше 20%, плутония или тяжелой воды, реэкспорт может производиться лишь при письменном согласии Минатома РФ.

Кроме того, Правительство Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные требования к условиям, на которых должны совершаться такого рода сделки. В их число включено право проверки использования иностранным лицом полученных по сделке товаров и технологий в соответствии с принятыми обязательствами. Это положение не препятствует добросовестной торговле и не нарушает экономических интересов торгующих сторон. Однако невыполнение взятых обязательств является достаточным основанием для полного прекращения внешнеэкономической деятельности с недобросовестным приобретателем, переключающим контролируемые товары на незаявленные цели, связанные с созданием ОМУ и средств его доставки.

*(В) Законодательно установлено, что внешнеэкономические сделки с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, на которые распространяется экспортный контроль, подлежат государственной экспертизе. Таковую государственную экспертизу проводят федеральные органы исполнительной власти, входящие в состав Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации. В ходе экспертизы проводится анализ документов и информации, имеющей отношение к внешнеэкономической сделке, при этом задачей экспертов является однозначное определение сделки как соответствующей международным обязательствам Российской Федерации, государственным интересам и требованиям экологической безопасности. Результаты государственной экспертизы являются основанием для выдачи либо отказа в выдаче лицензии.*

Порядок и условия проведения государственной экспертизы установлены правительством Российской Федерации («Правила проведения государственной экспертизы внешнеэкономических сделок с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, в отношении которых установлен экспортный контроль», утвержденные Постановлением правительства Российской Федерации от 16 апреля 2001 г. № 294). Государственная экспертиза проводится межведомственными экспертными советами, образуемыми при Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации по соответствующим направлениям науки, техники и технологии. Профессиональный состав и численность специалистов, входящих в комиссии, зависит от целей экспертизы и критериев ее проведения,

особенностей товара и потенциальных возможностей его использования, условий внешнеэкономических сделок. Результаты экспертизы представляют собой коллективное суждение экспертов - как о самой сделке, так и о целесообразности ее реализации.

На проведение государственной экспертизы представленных документов межведомственному экспертному совету отводится до 20 дней.

При проведении государственной экспертизы учитываются:

- соблюдение международных обязательств Российской Федерации в области нераспространения оружия массового поражения и средств его доставки, а также в области контроля за экспортом продукции двойного назначения;
- обеспечение защиты политических, экономических, военных интересов и безопасности государства;
- цель использования товаров, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, являющихся предметом сделки, а также степень риска их применения по иному назначению;
- значение сделки для наращивания военно-промышленного потенциала государства-получателя, ее влияния на региональную и международную безопасность и стабильность;
- иные факторы, предусмотренные законодательством и международными договорами Российской Федерации в области экспортного контроля.

Результаты государственной экспертизы оформляются в виде положительного или отрицательного заключения. Если эксперты в своих оценках достигли консенсуса, то такое оформленное заключение является основанием для выдачи лицензии или разрешения либо отказа в их выдаче.

Основанием для отрицательного заключения государственной экспертизы является:

- наличие в документах, представленных российским участником внешнеэкономической деятельности для проведения государственной экспертизы, недостоверной или искаженной информации;
- совершение внешнеэкономической сделки на условиях, которые могут привести к нарушению международных обязательств Российской Федерации в области экспортного контроля либо причинить ущерб политическим, экономическим, военным интересам или безопасности государства;
- наличие неприемлемого для национальной безопасности риска, связанного с распространением оружия массового поражения и средств его доставки;
- иные предусмотренные законодательством Российской Федерации в области экспортного контроля основания.

В случае если на заседании межведомственного экспертного совета консенсус не достигнут, то к заключению прилагаются обоснованные особые мнения

экспертов или федеральных органов исполнительной власти, которых они представляют, не согласных с результатами государственной экспертизы.

Не снятые разногласия выносятся Минэкономразвития России на согласительное совещание с представителями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (не ниже заместителей руководителей структурных подразделений этих органов, в ведении которых находятся вопросы экспортного контроля). Согласительное совещание проводится в целях поиска взаимоприемлемого решения, а в случае его принятия оно становится основанием для оформления лицензии или разрешения. Результаты совещания оформляются протоколом. В случае, если и на согласительном совещании решение на принципах консенсуса не было найдено, то вопрос об урегулировании разногласий рассматривается Комиссией по экспортному контролю Российской Федерации в установленном порядке.

*(Г) В отдельных случаях вывоз из России контролируемых товаров и технологий осуществляется без передачи их иностранному лицу, в частности, для демонстрации на выставках или в целях использования для собственных нужд. Такой вывоз может осуществляться без лицензий, при его таможенном оформлении российский участник внешнеэкономической деятельности представляет разрешения Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации. Обязательным условием вывоза является то, что товары и технологии будут оставаться под непосредственным контролем российского лица, осуществляющего их вывоз, и что они будут возвращены в Российскую Федерацию в установленные сроки.*

На практике российские участники внешнеэкономической деятельности достаточно часто просят привести пример реального случая временного вывоза технологии. Таким примером, причем достаточно часто встречающимся во внешнеэкономической деятельности, является вывоз за пределы таможенной территории Российской Федерации командированными российскими специалистами технической документации, содержащей сведения о контролируемом оборудовании, но не предназначенной для передачи иностранному лицу. Данной документацией пользуются, соответственно, только российские специалисты, которые обеспечивают ее сохранность и возврат на таможенную территорию Российской Федерации по окончании установленного срока вывоза.

#### *Контроль за передачей технологии*

При идентификации технологий следует исходить из определения, что технология является специальной информацией, которая требуется для разработки, производства или применения любого включенного в контрольные списки предмета. Таким образом, идентификация технологий, подлежащих экспортному контролю, непосредственно связана с идентификацией товаров, поскольку в контрольных Списках содержатся пункты, включающие в описание контролируемого объекта формулировки следующего содержания: «Технология разработки, производства или использования оборудования, указанного в данном Списке», «Технологии, связанные со всеми включенными в раздел ... настоящего Списка предметами или материалами» и т. п.

Таким образом, российский участник внешнеэкономической деятельности в случае передачи специальной информации, то есть технологии, должен изначально определить, не содержит ли она технические сведения о контролируемых товарах. Если по результатам проведения идентификации будет установлено, что вывозимая (передаваемая) технология содержит сведения о контролируемых (списочных) товарах, ее вывоз (передача) подлежит экспортному контролю.

При проведении идентификации российскому участнику внешнеэкономической деятельности следует помнить, что требования экспортного контроля не должны быть обойдены путем передачи контролируемых товаров и технологий в виде отдельных компонентов, описания которых отсутствуют в контрольных списках.

Остановимся на формах, в которых осуществляется передача технологии: передача технических данных и оказание технической помощи.

Технические данные могут быть представлены в виде чертежей, схем, диаграмм, моделей, формул, технических проектов и спецификаций, справочных материалов, инструкций и т. д. Информация может быть зафиксирована как письменно, т. е. на бумаге, так и на других носителях или устройствах, таких как диск, магнитная лента, запоминающие устройства. От характера носителя, на котором зафиксированы технические данные, зависит код ТН ВЭД, который вносится в лицензию. Так, при вывозе отчетов о НИР или ОКР на бумажном носителе им присваивается код ТН ВЭД печатной продукции из главы 49 классификатора, а при вывозе на магнитном носителе – из главы 85.

В свою очередь техническая помощь может принимать такие виды, как обучение, повышение квалификации, практическая подготовка кадров, предоставление рабочей информации, консультативные услуги и т. д. При осуществлении технической помощи необходимо помнить, что экспортному контролю подлежат все передачи контролируемых товаров и технологий иностранным лицам, в том числе и на территории Российской Федерации. Кроме того, осуществление технической помощи может включать в себя передачу технических данных.

В целях получения лицензии на передачу технологии в форме технической помощи следует определить объем передаваемой информации как по тематике (представляется программа обучения и аннотация разделов и тем, включенных в программу), так и по количеству (обучение характеризуется в часах). Особенность обращения такой лицензии заключается в том, что она остается на хранении в обучающей организации и не представляется в таможенные органы. Фактически, в российские нормативные документы по экспортному контролю вошли новые положения, определяющие контроль за неосязаемыми формами передачи технологий.<sup>13</sup> Например, в пункте 3 «Положения об осуществлении контроля за внешнеэкономической деятельностью в отношении оборудования и материалов двойного назначения, а также соответствующих технологий, применяемых в ядерных целях» декларируется, что контроль включает в себя

разрешительный порядок вывоза из РФ (кроме вывоза в режиме транзита) и (или) передачу контролируемой продукции иностранным лицам или международным организациям любым способом, включая пересылку в почтовых отправлениях или *по электронным каналам связи*.

Из порядка лицензирования вывоза и передачи контролируемых технологий сделаны исключения, согласно которым возможно осуществление этих внешнеэкономических операций без оформления лицензий.

Во-первых, экспортный контроль не распространяется на передачу результатов фундаментальных научных исследований, экспериментальных и теоретических, которые были проведены главным образом с целью получения новых знаний об основополагающих принципах явлений и наблюдаемых фактах и не были направлены на достижение конкретной практической цели или задачи.

Во-вторых, экспортному контролю не подлежит обмен информацией о технологиях, которая находится в общественном доступе. Это информация, которая доступна любому лицу, получающему ее без ограничений на дальнейшее распространение или использование. Примером такой информации являются научные публикации. Любой интересующийся может заказать себе копию статьи или отчета, имеющихся в публичной библиотеке, и использовать изложенную в них информацию, не согласовывая с кем-либо способ ее использования. Это касается также патентов и авторских свидетельств. Ограничения, связанные с использованием авторских прав, не исключают технологию из категории находящейся в общественном доступе. Патентодержатели имеют право безлицензионно передать информацию, относящуюся к формуле патента. Однако если объем предназначенной к передаче информации больше, чем общедоступная, и она связана с контролируемыми товарами, то российскому участнику внешнеэкономической деятельности на передачу дополнительной информации необходимо получить лицензию.

### *Всеобъемлющий контроль*

Федеральный закон «Об экспортном контроле» впервые законодательно закрепил всеобъемлющий контроль как составную часть экспортного контроля. Содержание этого вида контроля становится хорошо понятным уже из сравнения определений терминов «экспортный контроль» и «контролируемые товары и технологии». Первый охватывает товары, информацию, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники. Второй касается сырья, материалов, оборудования, научно-технической информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые в силу своих особенностей и свойств могут внести существенный вклад в создание оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружений и военной техники.

Анализ выделенных частей свидетельствует о том, что экспортный контроль распространяется на более широкий круг товаров и технологий, а не только на те, которые включены в списки контролируемых товаров и технологий.

Положения о всеобъемлющем контроле распространяются как раз на товары, информацию, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности, не относящиеся к числу контролируемых. То есть, всеобъемлющий контроль связан с особыми случаями возможного распространения оружия массового уничтожения.

Российской организации при заключении или совершении внешнеэкономических сделок с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, а также при участии в исполнении таких сделок может стать достоверно известно, что иностранное государство или импортер будут использовать получаемую продукцию для целей создания оружия массового поражения или средств его доставки. В этом случае в соответствии с требованиями всеобъемлющего контроля организация обязана отказаться от сделки и не участвовать в таковой.

Нельзя отрицать тот факт, что необходимая информация о характере использования получателем экспортируемых товаров и технологий не всегда своевременно и однозначно становится известной заинтересованной организации. Поэтому Закон определил следующее: если российская организация имеет основания полагать, что поставляемая продукция может быть использована получателем в вышеназванных целях, она обязана получить разрешение Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации на осуществление соответствующих внешнеэкономических операций. В свою очередь, если соответствующая информация становится известной федеральному органу исполнительной власти, то этот орган в силу тех же причин обязан предупредить российскую организацию о том, что ее внешнеэкономическая сделка может быть совершена только в случае получения разрешения названной комиссии.

Порядок получения разрешений Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации установлен постановлением правительства Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 57. Необходимые для рассмотрения запросов материалы российский участник внешнеэкономической деятельности направляет в Минэкономразвития России, осуществляющее функции обеспечения деятельности Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации. Названное министерство совместно с заинтересованными органами исполнительной власти рассматривает поступившие запросы российских участников внешнеэкономической деятельности и по результатам государственной экспертизы направляет им ответ в письменной форме.

В соответствии с вышеизложенным и в целях выполнения требований всеобъемлющего контроля российским участникам внешнеэкономической деятельности необходимо проводить экспертизу своих внешнеэкономических сделок для выявления следующих факторов:

- надежности покупателей и конечных пользователей товаров и технологий;
- не приведет ли осуществление сделки к нарушению международных обязательств Российской Федерации в области нераспространения оружия массового поражения и средств его доставки;

- не будет ли нанесен ущерб интересам и безопасности государства.

Проведение такой экспертизы должно быть предусмотрено внутрифирменной программой экспортного контроля, которую российский участник внешнеэкономической деятельности внедряет в своей организации.

Схема 1

**Алгоритм выдачи лицензии на экспорт ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий**



### *Образовательные программы в области экспортного контроля*

Обучение является одним из магистральных путей повышения эффективности национальных систем экспортного контроля. В этой области значительную активность в последние годы проявили Минатом (Росатом) и Министерство промышленности, науки и технологии РФ. Важную роль в разработке и проведении соответствующих образовательных программ в России играют негосударственные организации (ПИР-Центр, Центр по проблемам экспортного контроля).

Существенную помощь в осуществлении образовательных программ в области экспортного контроля оказывают Министерство торговли и Министерство энергетики США.

Через образовательную программу в области ЭК, разработанную Минатомом совместно с Министерством энергетики США, прошло значительное количество российских ядерных институтов. В рамках программы они приобрели знания о функционировании международного режима экспортного контроля, о своих обязанностях в этой области и организации их собственных внутренних программ внутрифирменного контроля. Например, 20 российских институтов, которые работают в области изготовления ядерного топлива, прошли данный образовательный курс под руководством американских экспертов в области экспортного контроля.

12 институтов, занятых в разработке российских ядерных боеприпасов прослушали курсы по экспортному контролю, сертифицированные официальными органами США. Эти же программы были представлены еще в 12 организациях России, работающих в области обогащения получения тяжелой воды.

Для институтов, занимающихся переработкой ядерного топлива, число обучившихся также внушительное. Так, за рассматриваемый период 11 организаций прошли курс обучения в области экспортного контроля. Подобные программы были также выполнены и в 24 научных и производственных организациях, работающих в атомной промышленности.

По данным представителей Росатома, все экспортеры, подведомственные этому Министерству, прошли обучение дважды. Совместные программы Росатома и Министерства энергетики США работают как на предприятиях и организациях, подведомственных Минатому, так и в частных компаниях. Согласно данным Министерства энергетики, представители семи различных департаментов Минатома приняли участие в учебных программах по экспортному контролю Министерства энергетики. Образовательные программы прослушали работники четырех акционерных обществ Минатома, включая Атомстройэкспорт, Техснабэкспорт, ТВЭЛ и Зарубежатомэнергострой.

В целом, за период 2000-2004 гг. представители 24 министерств и ведомств прошли через программы ЭК Министерства энергетики США. Так, в 2000 г. участником программы стала Администрация Президента Российской

Федерации, в 2002 г. – Министерство государственного имущества Российской Федерации.

### **Проблемы и перспективы**

Период 1999 – 2004 гг. в развитии российской системы экспортного контроля прошел под знаком общего укрепления и совершенствования всех составляющих ее элементов.

К 2004 г. в России была сформирована достаточно логичная исполнительная инфраструктура системы экспортного контроля. Она позволила упростить процесс лицензирования для экспорта, оставив в силе механизм межведомственного согласования заявки на лицензию.

Россия инкорпорировала в свою законодательно-нормативную базу все элементы режима ЭК, соответствующие современным мировым тенденциям развития экспортного контроля (гарантии конечного использования, ответственность, всеобъемлющий контроль, контроль над передачей технологий, формирование внутрифирменных программ).

В целом созданная система подтвердила свою эффективность в первую очередь в части обеспечения международных обязательств Российской Федерации. Накопленный опыт практической работы дал необходимый материал и посылки для совершенствования системы экспортного контроля.

Вместе с тем, национальный режим экспортного контроля в России в современных условиях сталкивается с рядом проблем, препятствующих дальнейшему повышению его эффективности.

*Одни из них связаны с несовершенством отдельных элементов российской системы ЭК, другие – с необходимостью совершенствования механизма принятия решений, укрепления сферы правоприменения, повышения общей деловой культуры в России, третьи – с воздействием внутривнутриполитических и внешнеполитических факторов.*

- *Таможня* остается до сих пор одним из самых “тонких” звеньев национальной системы экспортного контроля. Требуются большие усилия и ресурсы для установления необходимого оборудования на всех таможнях и совершенствования знаний сотрудников таможенных служб. Публикации в прессе о коррупции на таможнях не могут не вызывать озабоченность и в отношении прохождения через таможню контролируемых товаров. Помимо внутренних проблем российская таможня сталкивается с проблемой взаимодействия с таможенными службами соседних государств.
- *Неэффективность в использовании инструментария поощрений и наказаний.* С одной стороны, расследования нарушений, как правило, не

доводятся до суда. С другой стороны, в системе ЭК механизм стимулов неразвит.<sup>14</sup>

- *Вопросы с правоприменением* также не сняты с повестки дня. Несмотря на то, что в России приняты законодательные акты, предусматривающие уголовную и административную ответственность нарушителей режима экспортного контроля, *вопросы правоприменения остаются наиболее слабым звеном национальной системы экспортного контроля*. По некоторым оценкам, по статье "Контрабанда" в суд передано 330 дел. В 2002 г. ФСБ расследовало более 30 уголовных дел (два передано в суд), в 2003 г. - 13 дел (в суд передано одно). В 2002-2003 гг. на основе расследований ГТК 240 предприятий подверглись штрафу за административные нарушения.<sup>15</sup> Однако не удалось выяснить, сколько из них напрямую связано с нарушениями законодательства по экспортному контролю.
- *Эффективность внутрифирменных программ ЭК*. В настоящее время более чем на 100 предприятиях оборонных отраслей промышленности созданы внутрифирменные программы ЭК. Работа по созданию внутрифирменных служб ЭК продолжается. Административная перетряска никак не может стимулировать этот процесс. Большую роль в пропаганде необходимости таких служб играют негосударственные организации. Однако внутрифирменные службы ЭК – не панацея. Представители промышленности жалуются, что у них нет средств на развертывание такой работы, мало возможностей для предлицензионной проверки конечного потребителя. Важно и другое: такие службы и программы бывают эффективными в условиях, когда существует доверие к государству и его политике, а также сформированное общественное мнение в поддержку политики нераспространения ОМУ.
- Как и другие страны, Россия сталкивается с трудностями практического выполнения статьи "о всеобъемлющем контроле" Закона об экспортном контроле. Недаром в разных государствах существуют различия в толковании и применении принципа "всеобъемлющего контроля".
- *Проблема неосязаемых технологий*. Нет ясности и существует много проблем в сфере контроля над неосязаемыми технологиями. В России по этим вопросам проводились межведомственные совещания.
- *Проблема информированности* в России остается очень острой. Во многом это связано с недостаточным финансированием. Правовые акты (без разъяснений) публикуются в *Сборнике Законодательных Актов* и частично в *Российской Газете*. Однако экспортерам тяжело отслеживать все постановления, посвященные экспортному контролю. На настоящий момент нет единого, комплексного документа, что, несомненно, затрудняет использование этих нормативных правовых актов российскими участниками внешнеэкономической деятельности. В действующих положениях о порядке контроля над вывозом есть общие процедуры, но есть и сугубо индивидуальные. К общим следует отнести

в первую очередь порядок выдачи генеральных лицензий и проведение государственной экспертизы внешнеэкономических сделок в целях принятия решения о выдаче разовой лицензии. Индивидуальные – это прежде всего обязательства покупателей и конечных пользователей. Экспортерам трудно разобраться во всех тонкостях правил.

- *Техническая оснащенность российских министерств и ведомств.* Существенным препятствием на пути получения экспортером оперативной информации является техническая причина - отсутствие легко доступной, широко разветвленной по всей стране электронной, а в некоторых местах и телефонной (sic!) связи как таковой.
- *Лицензирование.* По мере того как Россия будет расширять внешнюю торговлю наукоемкими товарами и услугами, может проявиться ряд узких мест в лицензировании. Одним из них может стать техническая экспертиза заявок на лицензии. Нужны группы (советы) независимых технических экспертов. Чтобы ускорить прохождение заявок, необходимы автоматизированная система учета прохождения заявок, банки данных о прецедентах нарушений, ненадежных поставщиках и получателях.
- *Образовательные программы.* Усилия ряда неправительственных организаций, предпринимаемые в области предоставления информации, недостаточны. Тем не менее, следует подчеркнуть, что в последние годы Росатом (Минатом) стал уделять значительное внимание обучению вопросам экспортного контроля. Первый семинар был проведен в феврале 1997 г. в г. Обнинск, и с тех пор они регулярно проводятся при поддержке Минатома и Министерства энергетики США. В рамках Минатома подготовлена и разслана предприятиям подборка нормативных документов, относящихся к системе ЭК в ядерной сфере. Минатом подготовил обучающие курсы для сотрудников ГТК.
- *Формирование позитивного отношения в обществе к вопросу нераспространения ОМУ.* В настоящее время этот вопрос освещается в российских СМИ крайне редко и зачастую неквалифицированно.
- *Административная реформа.* С начала 1990-х гг. Россия переживала не самый простой этап своего развития. Практически, в течение всех лет шла трансформация общества и его институтов. Слабость судебной ветви власти и сферы правоприменения в России не могут не сказаться и на эффективности российской системы экспортного контроля. Постоянная реорганизация федеральных органов исполнительной власти не всегда положительно сказывается на национальной системе экспортного контроля. Это отражается и на законодательной базе. Так, в федеральном законе "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности" от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ упоминается уполномоченный федеральный орган, единственно обладающий правом выдачи лицензий (статья 13.3, статья 13.4 и статья 24). В связи с новой реорганизацией исполнительной структуры не ясно, как будет действовать эта статья закона.

- *Балансировка взаимоисключающих интересов.* Россия нащупывала путь балансирования двух во многом взаимоисключающих задач: ограничение экспорта в целях национальной безопасности и выполнение внешнеполитических обязательств или экономическая целесообразность. В настоящее время нераспространение ОМУ является приоритетным элементом политики экспортного контроля страны. Однако вышеназванная дилемма остается острой.

Как известно, руководящие принципы ГЯП предусматривают два ключевых исключения из полномасштабных гарантий как условия поставки:

меры контроля не применяются в случаях, когда прекращение экспорта представляет неотвратимую опасность;

меры контроля не применяются в случаях, когда контракт на экспорт был заключен до вступления соответствующего правила в силу, - так называемое “положение об обратной силе” (“дедушкина оговорка”).

После принятия требования о полномасштабных гарантиях в 1992 г. только Россия использовала оба правила об исключениях. При этом ей пришлось внести дополнения в действовавшие нормативы, что свидетельствовало о пробелах в российском законодательстве.<sup>16</sup>
- *Политизированность принятия решений в области экспортного контроля.* К сожалению, эта проблема останется и в будущем, так как экспортный контроль является важным инструментом внешней политики. Решения, принимаемые в сфере ЭК, не могут быть невосприимчивыми к политической ситуации в стране и в мире. Огромное воздействие на них оказывает состояние российско-американских отношений в целом.

Следует отметить создание комплекса законодательных и нормативных правовых актов, сфера действия которых охватывает права и обязанности всех субъектов внешнеэкономической деятельности. Были установлены полномочия и основные функции в области экспортного контроля Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти. Регламентом работы Комиссия по экспортному контролю дополнила цели и задачи своей деятельности, установленные еще при создании системы. В основу регулирования внешнеэкономической деятельности с контролируемыми товарами и технологиями заложен разрешительный порядок, который основывается на оформлении лицензий на экспорт (импорт). Контрольные списки определили товары и технологии, подпадающие под экспортный контроль. Важным моментом для системы экспортного контроля явилось то, что законодатель определил случаи применения всеобъемлющего контроля, под который могут попасть товары и технологии, не включенные в контрольные списки. Права, ответственность и обязанности участников внешнеэкономической деятельности определены действующими законодательными актами. Осуществляемым государством мерам регулирования внешнеторговой деятельности свойственны гласность и приоритетность законности.

Сформулированы основные условия, на которых может быть осуществлена сделка с контролируруемыми товарами и технологиями, а также дополнительные условия, которые могут быть выдвинуты федеральными органами исполнительной власти по результатам проведения государственной экспертизы таких сделок.

Для обеспечения своих прав и выполнения регулирующих положений российский участник внешнеэкономической деятельности создает на своем предприятии (в организации) внутрифирменную программу экспортного контроля. Федеральные органы исполнительной власти оказывают помощь в создании таких программ и по обращениям российских участников внешнеэкономической деятельности организуют их аккредитацию (носит добровольный характер). Эти программы также должны способствовать проведению идентификации товаров и технологий, что, согласно Закону, является обязанностью российского участника внешнеэкономической деятельности. Создана система независимых идентификационных центров, которые работают по обращениям участников внешнеэкономической деятельности.

За нарушения законодательства в области экспортного контроля предусмотрены наказания - как уголовные, так и административные.

Тем не менее, как уже отмечалось в Разделе III данного исследования, национальный режим экспортного контроля в России в современных условиях сталкивается с рядом проблем, препятствующих дальнейшему повышению его эффективности. Одни из них связаны с несовершенством отдельных элементов российской системы ЭК, другие – с необходимостью совершенствования механизма принятия решений, укрепления сферы правоприменения, повышения общей деловой культуры в России, третьи – с воздействием политических моментов. Вероятно, необходимо задуматься о совершенствовании многосторонних режимов экспортного контроля.

В настоящее время, когда создана национальная система ЭК и Россия присоединилась к основным многосторонним режимам экспортного контроля, многое зависит от политической воли и трактовки интересов национальной и международной безопасности, на что, в свою очередь, огромное воздействие оказывает состояние международных отношений и, в частности, российско-американских отношений.

Действующие в настоящее время законодательные акты в текстах практически не содержат наименований конкретных федеральных органов исполнительной власти. При изложении правовых норм пользуются формулировкой, согласно которой орган, осуществляющий определенную функцию или выполняющий некую обязанность, определяется правительством Российской Федерации. В силу этого в случае изменения структуры федеральных органов исполнительной власти как правило не требуется внесения изменений в законодательство, которое обычно длительно по времени. Поэтому можно быть уверенным, что экспортный контроль не прервется в связи с протекающей структурной перестройкой (Указ Президента Российской Федерации “О системе и структуре

федеральных органов исполнительной власти” от 9 марта 2004 г. № 314). Вместе с тем, поскольку полномочия федеральных органов различны (например, министерства обладают функциями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а федеральные службы и агентства такими функциями не наделены), то следует ожидать определенной перестройки организационных основ системы экспортного контроля. Однако это уже следующий этап развития и совершенствования этой системы.

## Примечания

<sup>1</sup> Авторы выражают благодарность М.И. Тыманюку, О.Д. Ходыреву, Т. Дитерсу за помощь, оказанную в подготовке статьи

<sup>3</sup> В законодательную практику термин «система экспортного контроля» был введен федеральным законом «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (от 13 октября 1995 года № 157-ФЗ). В соответствии с Законом 1995 г. система экспортного контроля – это совокупность мер по реализации федеральными органами исполнительной власти установленного федеральными законами и иными правовыми установлениями порядка вывоза за пределы Российской Федерации вооружений и военной техники, а также отдельных видов сырья, материалов, оборудования, технологий и научно-технической информации, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники, по недопущению вывоза оружия массового уничтожения и иных наиболее опасных видов оружия и технологий их создания, а также мер по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений этого порядка.

<sup>4</sup> Двойственность в определении термина «экспортный контроль» была устранена в результате принятия федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ) взамен федерального закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности». В новом законе отсутствуют статьи об экспортном контроле.

<sup>5</sup> Центр международной торговли и безопасности Университета штата Джорджия (США) разработал методiku количественной оценки национальных систем экспортного контроля, основанную на идентификации десяти ключевых элементов: лицензирование, списки, приверженность международным режимам, всеобъемлющий контроль, обучение, бюрократические структуры принятия решений, деятельность таможен, верификация, наказание, информация. (Global Evaluation of Nonproliferation Export Controls. 1999 Report. CITS of the University of Georgia. Gary K. Bertsch and Suzette R. Grillot, eds., Arms on the Market: Reducing the Risk of Proliferation in the Former Soviet Union, New-York: Routledge, 1998). В данной работе эти элементы в той или иной степени рассматриваются в различных подразделах.

<sup>6</sup> Среди указов, утвердивших контрольные списки, можно назвать Указы Президента № 96 от 29.01.2001 г. "О Комиссии по экспортному контролю РФ", № 556 от 14.05.1998 г. "О правовой защите результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения".

<sup>7</sup> Например, в ходе обсуждения Закона о государственном регулировании внешнеторговой деятельности депутаты предлагали изъять функцию одобрения контрольных списков у Президента и в дальнейшем одобрять их в виде принятия законов.

<sup>8</sup> Например, постановления правительства № 1030 от 11.10.1993 г. "О контроле за выполнением обязательств по гарантиям использования импортируемых и экспортируемых товаров (услуг) двойного применения в заявленных целях", № 294 от 16.04.2001 г. "Об утверждении Правил проведения государственной экспертизы внешнеэкономических сделок с товарами, информацией, работами, услугами и результатами интеллектуальной деятельности, в отношении которых установлен экспортный контроль", № 477 от 21.06.2001 "О системе независимой идентификационной экспертизы товаров и технологий, проводимой в целях экспортного контроля".

<sup>9</sup> Минатом России включал в себя: ядерно-оружейный комплекс по разработке, испытаниям, производству ядерного оружия; ядерно-энергетический комплекс, занимающийся исследованиями в области ядерного топливного цикла, производством ядерного топлива для АЭС, транспортных энергетических установок, разработкой, проектированием, строительством АЭС и их эксплуатацией; комплекс фундаментально-прикладных исследований, являющийся научной базой отрасли.

---

<sup>10</sup> В частности, в печати появились сообщения о том, что Минатом предполагал провести переговоры с Ираном по подписанию контракта на строительство центрифужного завода по обогащению урана. См. *Ядерный Контроль*. 1995, № 7. С. 14-15. Орлов Владимир. Что выгодно Минатому... *Pro & Contra*. 1997, Лето. С.47.

<sup>11</sup> Так, еще в 1996 г. было принято решение о демонтаже созданной за три года до этого Федеральной службы валютного и экспортного контроля (ВЭК), но через несколько месяцев это решение было отменено. Руководитель ВЭК был повышен до ранга заместителя руководителя Комиссии по экспортному контролю, а сама Комиссия получила статус не просто межведомственной, а правительственной, что укрепило позиции людей, отвечающих за экспортный контроль, в иерархии исполнительной власти. Тем не менее, лоббирование за перевод ВЭК под крыло того или иного министерства продолжалось в течение всего периода его существования. В 1998 г. было объявлено о ликвидации Министерства внешнеэкономических связей и торговли (МВЭСТ) и образовании на базе нескольких структур нового Министерства промышленности и торговли, которое должно было взять на себя большинство функций МВЭСТ, включая лицензирование экспорта контролируемых товаров. Однако упразднение МВЭСТ затянулось, прежде всего из-за неясности, какое министерство будет выдавать лицензии на поставку обычного вооружения под заключенные контракты и кто будет курировать военно-техническое сотрудничество России с зарубежными странами. Затем МВЭСТ было реорганизовано и переименовано в Министерство торговли. А в результате административной реформы 2000 г. правопреемником последнего стало Министерство экономического развития и торговли.

<sup>12</sup> Из беседы с официальными представителями МЭРТ.

<sup>13</sup> Неосязаемые формы передачи технологий включают, во-первых, визуальные контакты (научные конференции, встречи, дискуссии, научные обмены, выступления, инспекции, консультации, демонстрации, техническая помощь, лекции, семинары, обучение, в том числе обучение иностранных студентов, и т.д.) и, во-вторых, общение по электронной почте, факсу, телефону.

<sup>14</sup> Правда, введены генеральные лицензии, выдача которых облегчает поставки за границу и таким образом поощряет экспортеров неукоснительно соблюдать правила. Составлен список товаров и стран, на контракты с которыми можно получить генеральную лицензию.

<sup>15</sup> Из выступления С.Ф. Якимова на круглом столе представителей аппаратов Федерального Собрания РФ и Конгресса США при участии Университета Джорджии. Москва, 14 апреля 2004 г.

<sup>16</sup> В 1988 г. Советский Союз и Индия договорились о постройке двух легководных реакторов мощностью 1000 МВт в Куданкуламе. Россия заявляет, что реализация соглашения может продолжаться, поскольку стороны договорились о соглашении до пересмотра правил ГЯП в 1992 г. В январе 1989 г. Индия подала заявку на постановку этого объекта под гарантии МАГАТЭ. США утверждают, что проект в Куданкуламе не подпадает под положение об обратной силе, потому что на момент подписания первоначального соглашения не была произведена оплата работ и не был заключен контракт.

Чтобы иметь правовую основу для продолжения проекта, в соответствующее Положение о порядке ядерного экспорта была внесена статья "об обратной силе" (в предыдущем Положении, одобренном Постановлением правительства № 1005 от 21 декабря 1992 г, такой оговорки не было).

В 2001 г. Россия поставила топливо на основе низкообогащенного урана на индийскую АЭС в Тарапуре, утверждая, что эта передача необходима в целях безопасности и потому допустима. Как известно, Указ от 27 марта 1992 г. № 312 "О контроле за экспортом из Российской Федерации ядерных материалов, оборудования и технологий" установил, что экспорт из РФ ядерных материалов, а также технологий, оборудования, установок и специальных неядерных материалов, предназначенных для их обработки, использования или производства, в любое государство, не обладающее ядерным оружием, может осуществляться только при условии постановки всей ядерной деятельности этого государства под гарантии Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ). Однако участники многостороннего соглашения включили в документы положение о возможности исключений из поставок, обеспечивающих безопасную эксплуатацию существующих ядерных установок Указ № 822 от 6 мая 2000 г. заполнил этот пробел в российской правовой базе. Указ устанавливает, что в исключительных случаях такой экспорт из Российской Федерации в государство, не обладающее ядерным оружием и не поставившее всю свою ядерную деятельность под гарантии Международного агентства по атомной энергии, может осуществляться по индивидуальным решениям

---

правительства Российской Федерации при соблюдении следующих условий: осуществление поставки не противоречит международным обязательствам России; правительством принимающего государства представлены официальные заверения, исключающие такое использование поставляемых материалов, оборудования и технологий, которое может привести к созданию ядерного взрывного устройства; поставка осуществляется исключительно для обеспечения безопасной эксплуатации существующих на территории принимающего государства ядерных установок; к указанным установкам применяются гарантии МАГАТЭ.