

DCAF REGIONAL
PROGRAMMES

**ВИКЛИКИ
ДЛЯ СИСТЕМ
КОНТРОЛЮ
НАД ЕКСПОРТОМ
ОЗБРОЄНЬ УКРАЇНИ
І РОСІЙСЬКОЇ
ФЕДЕРАЦІЇ**

Центр досліджень армії,
конверсії та роззброєння



The Geneva Centre for
the Democratic Control
of Armed Forces

ВИКЛИКИ ДЛЯ СИСТЕМ КОНТРОЛЮ НАД ЕКСПОРТОМ ОЗБРОЄНЬ УКРАЇНИ І РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Центр досліджень армії, конверсії та
роззброєння

Женевський центр демократичного контролю над
збройними силами
(ДКЗС)
www.dcaf.ch

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) надає консультативну підтримку на місцях, організовує програми практичної допомоги, розробляє демократичні норми з відповідних питань та просуває їх як на міжнародному рівні, так і на рівні окремих держав, а також пропагує передовий досвід і створює політичні рекомендації з питань забезпечення ефективного демократичного управління у сфері безпеки.

Центр ДКЗС співпрацює з урядами держав, парламентами, громадянським суспільством, міжнародними організаціями, а також цілою низкою структур безпеки, зокрема, органами поліції, судової влади та розвідки, прикордонними службами й збройними силами.

ВИКЛИКИ ДЛЯ СИСТЕМ КОНТРОЛЮ НАД ЕКСПОРТОМ ОЗБРОЄНЬ УКРАЇНИ І РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Центр досліджень армії, конверсії та
роззброєння

Женева, 2012

Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, *Виклики для систем контролю над експортом озброєнь України і Російської Федерації*, Серія регіональних програм # 15 (Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2012).

DCAF, Серія регіональних програм №15

Оригінальна версія: англійський, 2012

Видання українською мовою:

© Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2012

Виконавчий видавець: ТОВ Procon, <www.procon.bg>

Оформлення: Ангел Неделчев

ISBN 978-92-9222-195-9

ПЕРЕДМОВА

Україна разом з Російською Федерацією входять до числа країн, які в 2000 році виступили засновниками Женевського Центру демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС). Якщо в перші роки існування Центру головна увага приділялася питанням демократичного контролю в силових структурах, то сьогодні на перший план виходять проблеми менеджменту (державного управління), а Центр перетворився на одну з провідних у світі організацій у галузі управління сектором безпеки і його реформування.

З великим задоволенням публікуємо цю стислу дослідницьку роботу, підготовлену однією з авторитетних аналітичних організацій України.

І в Україні, і в Російській Федерації за останні десять років побудовані досить жорсткі системи державного контролю над експортом озброєнь. У той час, як Україна отримувала значну підтримку з боку США, Росія повністю спиралася на власні можливості й досвід.

Якщо говорити про цивільний контроль, парламенти не відіграють значної ролі в системах експортного контролю цих двох держав. Так само, системи експортного контролю України й Росії не передбачають активного залучення громадянського суспільства та/або засобів масової інформації.

Як видно з описаних і проаналізованих у цьому дослідженні прикладів, у майбутньому може виникнути потреба в «пом'якшенні» цих систем для забезпечення економічних інтересів двох країн. Зокрема, існує можливість зменшити ризик порушень за рахунок впровадження елементів парламентського контролю над сферою експорту озброєнь.

Женева, серпень 2012 р.

Філіпп Флурі, доктор філософії
Заступник директора ДКЗС

ЗМІСТ

Вступ	1
Становлення систем експортного контролю України і РФ	5
Сучасний стан систем експортного контролю України і РФ.....	11
Актуальні проблеми системи експортного контролю України	19
Проблеми управління, зловживань та корупції	33
Висновки	37
Центр Досліджень Армії, Конверсії та Роззброєння	43

Вступ

Відомо, що експортний контроль є важливим інструментом політики національної безпеки будь-якої держави, яка володіє технологіями оборонного та подвійного призначення. Це стимулює пильно стежити за розвитком експорту зброї з одного боку і за збереженням технологічної переваги з іншого. Найважливішою характеристикою сучасного етапу розвитку міжнародного ринку озброєнь є його суттєве розширення – в силу помітного збільшення асигнувань багатьох держав на переозброєння власних збройних сил, а також через суттєве подорожчання нових систем озброєнь і військової техніки.

Світ стрімко змінюється, і ціла низка держав має намір шляхом активної закупівлі нових систем та придбання нових технологій посилити свої позиції на міжнародному ринку озброєнь, за рахунок як активного розвитку потенціалу оборонної промисловості, так і спрощення підходів до експортного контролю. Скажімо, такі держави, як ПАР, Туреччина чи Польща, які ще два десятиліття тому не були вагомими спеціальними експортерами, нині стали активними продавцями спеціальної продукції. Деякі інші держави також мають намір зробити послаблення політики експортного контролю, навіть така паціфістська країна, як, наприклад, Японія, в листопаді 2011 року оголосила про свій намір пом'якшити заборону на експорт озброєнь, яка діє іще з 1967 року.

Проте на цьому тлі зовсім не зменшилися ризики контрабанди озброєнь і військової техніки, а також чутливих матеріалів чи технологій. Гучний процес на Віктором Бутом, сучасним космополітом з «чорного ринку» озброєнь, який відбувся в 2011 році, яскраве тому підтвердження. Нагадаємо, що інтереси російського бізнесмена, якого було заарештовано в 2008 році, тягнулися до організації продажу декількох тисяч одиниць зброї, в тому числі ракет класу «земля-повітря». Те, що

навіть ракети стають предметом нелегальної торгівлі, свідчить як про ілюзії міжнародного контролю та дієвості режимів, так і про недосконалість національних систем експортного контролю. Зауважимо, що на міжнародному рівні досі не вирішена проблема реекспорту, що підводить дослідників до визнання наявності на міжнародному ринку озброєнь подвійних стандартів щодо етики постачання специфічної продукції.

Вищезазначені та інші фактори розвитку ринку стимулюють держави пострадянського простору активніше включатися в змагання із торгівлі зброєю. Для деяких держав, в тому числі, РФ і України, воно виглядає цілком успішним, якщо брати до уваги результати. Зокрема, згідно із офіційними заявами, експорт РФ в 2011 році перевищив \$11 млрд., а в Україні в 2011 році тільки ДК «Укрспецекспорт» перевищила обсяги експорту в \$1 млрд. При цьому ні в РФ, ні в Україні не можна говорити про високий рівень парламентського контролю над сферою торгівлі озброєннями. І тим більше немає ознак громадського контролю – сфера військово-технічного співробітництва все ще залишається однією з найбільш закритих для загального користування. Цілком зрозуміло, що оптимальний баланс між конфіденційністю й відкритістю в сфері експорту чутливої продукції визначити досить важко. Проте традиційно надмірна закритість системи військово-технічного співробітництва України з іноземними державами не тільки не сприяє реалізації національних інтересів, але й часто шкодить їм, оскільки інформаційний вакуум заповнюється конкурентами. Це створює умови для проведення широкомасштабних гучних інформаційних операцій, спрямованих проти українських виробників і експортерів озброєнь. Здійснення громадського та парламентського моніторингу над системою експортного контролю в Україні все ще залишається гіпотетичним поняттям. Не досягнуто й остаточної згоди між функціонерами з системи експортного контролю та спецекспортерами з питання контролю над проведенням переговорів про можливі контракти у сфері експорту чутливих матеріалів. Здійснений експертами Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння аналіз свідчить про те, що систему експорт-

ного контролю дійсно необхідно вдосконалювати.¹ Проте її головні проблеми полягають не в структурних неузгодженостях, а у відсутності розуміння необхідності громадського й парламентського контролю над цією чутливою сферою. Наприклад, ДСЕКУ не звітує, не надає громадськості вичерпну статистику щодо торгівлі зброєю та про існуючі проблеми. Державна служба експортного контролю України в даний час не уповноважена узагальнювати та публікувати офіційні дані про обсяги зовнішньоекономічної діяльності українських суб'єктів міжнародного ринку озброєнь. У той же час ДСЕКУ готує матеріали про міжнародні передачі окремих категорій товарів (категорії, передачі яких підлягають міжнародній звітності) і передає їх МЗС України. В свою чергу, Міністерство закордонних справ України, відповідно до законодавства і міжнародних зобов'язань України, передає цю інформацію відповідним міжнародним організаціям (ООН, ОБСЄ, міжнародні режими експортного контролю). В цьому питанні варто враховувати, що ці списки є вибілковими, а не всеосяжними, позаяк вони не враховують цілі сегменти озброєнь (наприклад, експорт комплектуючих, радіолокаційної техніки, надання послуг). Непрозорість у питаннях постачання зброї, відсутність доступної інформації для більшості ЗМІ (велика частина з яких сьогодні функціонують в електронному просторі) призводить до небезпеки проведення проти України інформаційних операцій, спрямованих на підрив її зовнішньополітичного авторитету в світі, а також дає можливість конкурентам боротися за ринки методами «чорного» піару.

Ще однією чутливою проблемою пострадянського світу залишається потенційна загроза несанкціонованого розповсюдження нематеріалізованих технологій і «витоку мізків» як її різновиду. Хоча з 90-х років минулого століття рівень загроз помітно знизився, на тлі зростаючого доступу екстремістських і терористичних угруповань до критичної інформації і матеріалів зросла якість загроз. В цілому ризики стали більш масштабними й небезпечними.

¹ Михайло Самусь, «Експортний контроль України: через тернії до зірок, Можливі напрямки удосконалення системи експортного контролю в Україні скрізь призму існуючих проблем і недоліків», *Defense Express*, 02 березня 2006 р., <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=19195>.

Нарешті, найважливішим питанням функціонування системи експортного контролю є формування перешкод і бар'єрів для корупційних схем. Першою передумовою посилення фільтрів контролю та створення ефективних перешкод для контрабанди зброї, участі тих чи інших підприємств у роботі «чорного» або «сірого» ринків, втілення в життя нелегальних поставок і реекспорту є детальне вивчення наявного досвіду боротьби держави з кримінальними структурами і nepopядними посередниками. На сьогоднішній день саме аспекти боротьби з корупцією в схемах оборонного виробництва, військово-технічного співробітництва та експортного контролю видаються найбільш важливими – в силу того, що ця недуга вразила весь світовий ринок озброєнь. Зрозуміло, що Україна і РФ, як і інші держави пострадянського простору, мають власну специфіку організації нелегального бізнесу та корупційних схем. У той же час найбільш важливим видається вивчення та впровадження позитивного досвіду західних держав, які мають довгострокову й сталу традицію, що вже чудово себе зарекомендувала.

Викладені факти та аргументи змушують знову і знову звертатися до здавалося б заїждженої теми – як удосконалити національні системи експортного контролю, і які заходи або структурні зміни здатні зміцнити міжнародний експортний контроль за переміщеннями чутливої продукції в світі. Цим питанням, які й досі не втратили своєї актуальності, і присвячена ця стаття.

Становлення систем експортного контролю України і РФ

З моменту здобуття незалежності в 1991 р. в Україні виникла ситуація, коли надлишки арсеналів зброї, що дісталися їй у спадок, могли без відповідного контролю плавно поплавти на міжнародний ринок. Виникла гостра необхідність у створенні прийнятної для усіх учасників ефективного міжнародного механізму контролю за переміщеннями озброєнь. Ця система створювалася за участю американських експертів та з використанням американських ресурсів.

Уряд США в рамках Програми з експортного контролю та безпеки кордонів (EXBS) надавав допомогу Україні, а основними учасниками цієї Програми від України та реципієнтами технічної допомоги стали Державна митна служба, Державна прикордонна служба, Держекспортконтроль та Державна екологічна інспекція Міністерства охорони навколишнього середовища України. До 2001 р. у створення і модернізацію української системи експортного контролю США вклали близько \$14 млн.

Відомо, що на етапі становлення українська система експортного контролю працювала неефективно. За даними Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради, протягом 1994-1997 рр. Державна служба експортного контролю України видала 6500 ліцензій на експорт зброї, військової і спеціальної техніки, запчастин до них і військового майна, а у зовнішньоторговельних операціях з продажу зброї, військової та спеціальної техніки брали участь більше 114 фірм, організацій та підприємств. За даними цієї парламентської комісії, за відповідний період у 40 країн світу було експортовано продукції на суму близько \$760 млн.,

причому реалізація ОВТ часто відбувалася за явно заниженими цінами (останнє створює передумови до корупції).²

В подальші роки система експортного контролю в Україні поступово еволюціонувала. У той же час цікавою є позиція, озвучена свого часу послом США в Україні Карлосом Паскуалем, який зазначав, що Україна все ще потребує системи стримувань і противаг у процедурі експортного контролю.³ На думку К.Паскуаля, в Україні необхідно створити додатковий орган-журі, який має розглядати конфлікти інтересів. До речі, багато спостерігачів, у тому числі й представники ЦДАКР, висловлювали думку про необхідність створення з цією метою постійного парламентського органу.

З осені 1996 р. усі національні суб'єкти збройового бізнесу були підпорядковані спеціально утвореному «Укрспецекспорту», а при Кабінеті Міністрів з'явився новий орган виконавчої влади із спеціальним статусом – Державна служба експортного контролю України (ДСЕКУ). Вже в 1998 р. після аналізу національної системи експортного контролю американські експерти зробили висновок про те, що вона на 83% відповідає західним стандартам.⁴ Пізніше ДСЕКУ отримала своєрідну політичну надбудову у вигляді Комітету з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентові України, який організаційно увійшов до складу Ради національної безпеки й оборони України. Фактично, усі генеральні політичні рішення у

² За даними Комісії, протягом 1989-94 рр. Україною було експортовано зброї на \$ 32.4 млрд., тобто по \$ 6.48 млрд. щорічно. При цьому, обсяги реалізації Україною озброєнь перевищили реальні можливості усіх світових експортерів зброї за винятком США. Комісія спиралася на оцінки, опубліковані Міжнародним інститутом стратегічних досліджень (IISS, м. Лондон), які розраховувалися за дописом спірним узагальненим методиками.

³ Про це посол США в Україні Карлос Паскуаль заявив в ході міжнародної конференції «Експортний контроль в контексті реформи сфери безпеки» в Києві, 26 березня 2003 р.

⁴ Scott A. Jones, "The Evolution of the Ukrainian Export Control System: State Building and International Cooperation," in *Arms on the Market: Reducing the Risk of Proliferation in the Former Soviet Union*, ed. Gary K. Bertsch and Suzette R. Grillot (New York: Routledge, 1998).

сфері ВТС Президент України почав реалізовувати саме через цей Комітет.⁵

ДСЕКУ в 2006 р. провела атестацію систем внутрішнього експортного контролю п'яти підприємств, перевірила функціонування створених систем внутрішнього експортного контролю 16 підприємств. Впровадження на підприємствах-експортерах систем внутрішнього експортного контролю є передумовою подальшого встановлення для них режиму так званих «ліцензійних винятків» – можливості отримання генеральних та відкритих дозвільних документів на здійснення міжнародних передач товарів військового та подвійного призначення.

Незважаючи на усі ці зауваження, діюча в Україні система експортного контролю пройшла «перевірку боєм» у «кольчужному» скандалі, довела свою ефективність в історії з піратським захопленням «Фаїни». На думку західних експертів, вона досить досконала й ефективна.

Розвиток російської системи експортного контролю також проходив в декілька етапів. Формально, днем її народження вважається 11 квітня 1992 р., коли був виданий Указ Президента РФ №388 «Про заходи щодо створення системи експортного контролю в Росії». Перша в історії Росії ліцензія на експорт спеціальних комплектуючих виробів для виробництва озброєнь і військової техніки (виріб 9Б1032 – пасивна РГСН авіаційної ЗКР Р-27П) в Україну за №0730142096001 була видана Омському заводу «Автоматика» 6 серпня 1992 Управлінням стратегічного аналізу і ліцензування ВТС Головного управління військово-технічного співробітництва МЗЕЗ Росії.

З метою забезпечення єдиної державної політики в сфері експортного контролю та координації діяльності федеральних органів виконавчої влади, при Уряді РФ була утворена Комісія з експортного контролю Російської Федерації, до складу якої увійшли заступники керівників зацікавлених міністерств і комітетів. Впродовж першої половини 1990-х рр. були розроблені шість контрольних списків і сформований механізм ліцензування продукції, що підлягає контролю.

Початком наступного етапу російські дослідники вважають 1995-1996 рр.. В 1995 р. вступили в дію Закон про державне регулювання

⁵ Валентин Бадрак, Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння.

зовнішньоторговельної діяльності та Закон про використання атомної енергії.⁶ Статті цих законів, що стосуються експортного контролю, носили декларативний характер. У 1995 р. Росія приєдналася до РКРТ, і в тому ж році на останньому етапі стала повноправним учасником формування Вассенаарських домовленостей. В цей період національні списки були гармонізовані з міжнародними.

З часом в Росії підвищився ступінь відповідальності за невиконання правил експортного контролю. У 1997 р. з'явився новий Кримінальний кодекс, в якому ряд статей визначали покарання за порушення норм ЕК.

Прийняття в 1999 р. Закону про експортний контроль, а також реорганізація інфраструктури системи ЕК в ході адміністративної реформи 2000 р. ознаменувало початок нового етапу в еволюції режиму. При цьому, в нормативному акті йдеться не тільки про постачання товарів і технологій за кордон, але й про їх передачу іноземній особі на території РФ. На відміну від Закону «Про державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності» закон від 1999 р. не поширюється на експорт озброєнь та військової техніки, який здійснюється відповідно до положень Федерального закону «Про військово-технічне співробітництво Російської Федерації з іноземними державами». Закон підвищив статус деяких механізмів ЕК, які раніше діяли на основі урядових постанов чи указів президента.

Реформування структури виконавчої влади відповідно до Указу Президента №314 від 9 березня 2004 р. відкрило наступний етап у розвитку системи ЕК в РФ. Відповідно до вищезазначеного Указу, функції експортного контролю, які раніше делегувались Міністерству економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ), передавались новоствореній спеціалізованій Службі з технічного і експортного контролю (СТЕК), яка мала перебувати «під крилом» Міністерства оборони РФ. Указом президента №1085 від 16 серпня 2004 р. затверджено положення про СТЕК.

⁶ Еліна Кириченко, Андрій Фролов, «Трансформація системи експортного контролю в Росії», http://www.pircenter.org/data/news/kir_frol150904.pdf.

Варто зазначити, що побудова в Україні та РФ «жорстких» систем експортного контролю не гарантує 100% ймовірності недопущення потрапляння озброєнь, наприклад, у вибухонебезпечні регіони, в руки тоталітарних режимів, що визнані як такі світовою громадськістю, або в країни, оголошені «ізгоями» чи просто в руки «чорних торговців» зброєю. Це пов'язане як з можливим порушенням законів, так і зловживаннями у владі. Прикладів цьому в світовій практиці достатньо. Серед іншого, залишаються відкритими питання, пов'язані з контрабандою зброї (виходять за рамки експортного контролю). Не створено міжнародно-правових механізмів, які зобов'язували б покупців звітувати перед продавцем про придбану зброю. При цьому, відповідальність за можливий реекспорт сьогодні перекладається на країну, що видала сертифікат кінцевого користувача.

Сучасний стан систем експортного контролю України і РФ

Станом на початок 2012 р. систему експортного контролю в Україні можна охарактеризувати як оформлену в низці взаємопов'язаних нормативно-правових актів, яка діє і не допускає порушень на державному рівні відповідно до узятих на себе Україною міжнародних зобов'язань.⁷

Структуру й функціональне призначення побудованої в Україні системи експортного контролю можна описати наступним чином:

Верховна Рада створює законодавчу базу, приймає Закон про бюджет.

Чинне законодавство України повністю відповідає міжнародним нормам щодо нерозповсюдження зброї масового знищення та обмеження передач окремих видів товарів військового призначення та подвійного використання. Національне законодавство у сфері експортного контролю набуло завершеного вигляду з прийняттям у вересні 2003 р. Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання». Цей закон, разом з іншими законодавчими та нормативно-правовими актами, встановлює комплекс норм, правил, процедур і механізмів, що забезпечують дотримання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань у сфері нерозповсюдження зброї. Україна перша і поки єдина з країн СНД стала учасницею усіх без винятку міжнародних режимів експортного контролю. Національні списки товарів, що

⁷ Актуальні питання експортного контролю. Інтерв'ю з першим заступником голови ДСЕСУ Сергієм Хімченко, *Defense Express*, 11 січня 2012 р., www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=37193.

підлягають експортному контролю, відрізняючись за формою, практично повністю відповідають європейським спискам за змістом.

Згідно з Конституцією України, загальне керівництво державною політикою в сфері безпеки і оборони здійснює **Президент України**.⁸ Своїми указами президент вводить в дію рішення РНБО України.

Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, який, серед іншого, здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері ВТС, подає Президенту України відповідні висновки та пропозиції.⁹

Кабінет Міністрів України є вищим органом в системі органів виконавчої влади. У сфері військово-технічного співробітництва (згідно ст. 6 Указу Президента «Про заходи щодо вдосконалення ВТС України з іноземними державами») Кабінет Міністрів України, зокрема, забезпечує реалізацію державної політики у сфері військово-технічного співробітництва та надає за поданням Міжвідомчої комісії з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю повноваження суб'єктам військово-технічного співробітництва на право здійснення експорту, імпорту товарів військового призначення.

Міжвідомча комісія з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентові України є робочим органом, який розробляє пропозиції щодо основних напрямів державної політики в сфері ВТС. Відповідно до покладених на неї завдань Комісія, зокрема, опрацьовує пропозиції щодо встановлення, обмеження, припинення, зупинення та відновлення військово-технічного співробітництва України з іноземними державами. Незважаючи на неодноразові спроби, Закон «Про військово-технічне співробітниц-

⁸ Ст. 106: Президент України: 1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; 17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; 18) очолює Раду національної безпеки і оборони України.

⁹ Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України», http://www.rainbow.gov.ua/content/zakon_rnbou.html.

тво з іноземними державами» так і залишається проектом – він ще й досі не прийнятий.¹⁰

В останні роки в організації роботи Міжвідомчої комісії з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентові України виникли збої. При цьому, з початку березня 2010 р. Міжвідомча комісія з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю не працює.¹¹

Ця комісія розглядала найбільш складні питання, які потребують прийняття збалансованих політико-економічних рішень. У зв'язку з цим, до кінця 2010 року накопичилася значна кількість нерозглянутих заяв підприємств на здійснення міжнародних передач товарів. Фактично була заблокована можливість реалізації низки багатомільйонних контрактів. В результаті консультацій, проведених керівництвом ДСЕКУ в Адміністрації Президента України та в Уряді, відповідні заяви, починаючи з листопада 2010 р., розглядаються на засіданнях Міжвідомчої ради при Держекспортконтролі України з урахуванням результатів попереднього письмового узгодження питання з усіма зацікавленими державними органами. Такий механізм не тільки збільшив навантаження на ДСЕКУ, але й підвищив відповідальність Держекспортконтролю за рішення, що приймаються. Міжвідомча рада при Держекспортконтролі має звужений склад (в порівнянні з аналогічною радою у складі РНБО), а рівень представництва представлених в ньому органів істотно нижче.

За відсутності міжнародних обмежень на відповідні міжнародні передачі, приймаються збалансовані рішення, які спираються на аналіз усіх політичних, військово-технічних та економічних аспектів. У міжвідомчому обговоренні та узгодженні, крім Держекспортконтролю, як правило, беруть участь представники Адміністрації Президента України, Апарату РНБО України, Міністерства закордонних справ, Міністерства оборони, Мінпромполітики (до моменту його реорганізації),

¹⁰ Проект Закону про військово-технічне співробітництво з іноземними державами, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=4228&skl=5.

¹¹ Актуальні питання експортного контролю. Інтерв'ю з першим заступником голови ДСЕКУ Сергієм Хімченко, *Defense Express*, 11 січня 2012 р., www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=37193.

Мінекономіки (нині Мінекономрозвитку), ДКАУ, Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки України, Головного управління розвідки Міністерства оборони, Державної митної служби та інші органи.¹²

У ході адміністративної реформи і реформування Міністерства промислової політики виникло питання передачі ряду його функцій іншим центральним органам виконавчої влади. Наприклад, вже в 2012 р. гостро постає питання ліцензування діяльності деяких оборонних підприємств (після закінчення терміну дії раніше оформлених документів). Частина повноважень промислового Міністерства була віддана Міністерству економічного розвитку і торгівлі України. Сьогодні в його складі діє Департамент промислової політики, в який структурно входить управління оборонно-промислового комплексу (у складі чотирьох відділів: розвитку ОПК, спеціальних програм і ВТС, політики в сфері державного експортного контролю та ліцензування).

У Росії в сфері ЕК сьогодні сформована вертикальна структура прийняття рішень.

Згідно з Конституцією РФ, **Президент Росії** відповідає за зовнішню політику, у тому числі політику в сфері нерозповсюдження зброї масового знищення. В галузі експортного контролю президент затверджує контрольні списки, видає укази й розпорядження.

Парламент ратифікує угоди, приймає закони. **Державна Дума**, нижня палата Російського парламенту, час від часу робила спроби відігравати більш активну роль в процесі прийняття рішень в галузі експортного контролю. Але якщо в Україні перманентно відбувався перерозподіл повноважень між Президентом і Кабміном, в Росії такого не було в принципі, тому що виконавча влада була консолідована.

Уряд РФ затверджує списки і подає їх на підпис президенту, видає постанови, що визначають порядок експорту та імпорту контрольованих товарів і технологій, приймає рішення про проведення переговорів із зарубіжними країнами стосовно співробітництва в ядерних та військово-технічних галузях.

¹² Ibid.

Крім вертикалі управління існує бюрократична інфраструктура виконавчої влади, під якою мається на увазі організація відповідних підрозділів усередині відомств, а також розподіл прав і обов'язків між державними органами, причетними до процесу прийняття рішень в галузі експортного контролю. **Ключовими відомствами** (крім міністерства, відповідального за зовнішню торгівлю) є МЗС, Міністерство оборони, Міністерство атомної енергії (Мінатом, з 13.08.2004 – Росатом). Але саме ці міністерства на тій чи іншій стадії розвитку російської державності робили спроби «грати у власні ігри» і брати участь у формуванні зовнішньоекономічної і зовнішньої політики.

Особливе місце займає Мінатом, утворений Указом Президента Російської Федерації в січні 1992 р. Першочерговим завданням Мінатому був порятунок ядерної промисловості від економічного краху. Більше того, перший міністр Мінатому РФ В. Н. Михайлов пообіцяв зробити свою галузь локомотивом для всієї економіки країни. Тому в стратегії керівництва цього міністерства пріоритетними стали питання виходу на світові ринки. Деякі кроки Мінатому розходилися з політичними деклараціями країни, і МЗС часом доводилося дезавувувати подібні ініціативи. А в деяких випадках Мінатом, лобіюючи інтереси свого комплексу, домагався політичних рішень, які викликали негативну реакцію у партнерів по багатостороннім режимам ЕК. Наприклад, Мінатом пролобіював Указ № 822, який був використаний як обґрунтування для постачання 58 м. т. ядерного палива для реактора в Тарапурі (Індія). Однак з часом вплив цього міністерства знизився. У ході адміністративної реформи 2004 р. дане Міністерство було зовсім ліквідовано. Замість нього було створено Федеральне агентство з атомної енергії, а питаннями ядерного оборонного комплексу продовжило займатися Міністерство оборони РФ.

В останні роки більш активну роль у формуванні політики ЕК почала відігравати **Рада безпеки (РБ)**. РБ під головуванням В.В. Путіна тільки протягом трьох років двічі виносила на обговорення тему нерозповсюдження ЗМЗ та експортного контролю.

Протягом 1990-х рр. між державними відомствами точилася боротьба за повноваження в системі ЕК. Обов'язки між відомствами та всередині них неодноразово перерозподілялися. Створення Департа-

менту експортного контролю в рамках Міністерства економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) завершило певний етап перерозподілу прав та обов'язків. Цей Департамент став центральним органом виконавчої влади в галузі експортного контролю. Він був сформований із співробітників колишнього Управління експортного контролю ФСБЕК та Міністерства торгівлі, які спеціалізувалися на питаннях ЕК. Коли функції експортного контролю були передані Міністерству економічного розвитку і торгівлі, останнє по своїх каналах почало передавати документи в ради державної експертизи, що спрощує процес ліцензування для експортерів (вікно в вікно). Раніше російським експортерам, щоб отримати дозвіл на постачання контрольованих товарів, доводилося звертатися в кілька інстанцій. Роль Мінатому в процесі ліцензування стала більш збалансованою. Його представник брав участь у державній експертизі заявок на ліцензії, що відносяться до ядерної галузі. Тому природно, що заступник міністра входив до складу Комісії з експортного контролю.

Перший механізм ЕК здійснює контроль продукції військового призначення. Він ведеться на основі Федерального закону від 19.07.1998 №114-ФЗ в ред. від 07.05.2009 «Про військово-технічне співробітництво Російської Федерації з іноземними державами», а також нормативних актів Президента та Уряду, що видаються відповідно до цього закону. На відміну від продукції подвійного призначення, особливістю законодавства, що регулює правові відносини в даній сфері, є принцип державної монополії на діяльність в галузі військово-технічного співробітництва. Це означає, що зовнішньоторговельну діяльність відносно продукції військового призначення можуть здійснювати тільки спеціальні суб'єкти-державні посередники, утворені за рішенням Президента Російської Федерації, а також російські організації – розробники і виробники такої продукції, що отримали в установленому порядку таке право. Іншим організаціям, а також фізичним особам здійснювати зовнішньоторговельну діяльність у сфері військово-технічного співробітництва заборонено. По відношенню до продукції військового призначення застосовується державний контроль за рівнем зовнішньоторговельних цін, а також передбачена можливість відшкодування експортерам завданих ним збитків в разі прийняття Президентом Російської

Федерації рішення про призупинення або припинення військово-технічного співробітництва з іноземними державами. У практиці Федеральної Служби ВТС використовуються тільки разові ліцензії. Інститут генеральних ліцензій не передбачений.

За другим напрямком Федеральна служба з технічного і експортного контролю (ФСТЕК) РФ також має досить широкі повноваження, які поширюються на великі сфери економіки.¹³ Наприклад, – це технічний захист інформації, питання акредитації та ліцензування контрольованих видів діяльності. До вирішення питань експортного контролю залучаються торговельно-промислові палати, які розглядають проблеми, виходячи з того, що експортний контроль є нетарифним методом регулювання російського експорту.

Відповідно до Положення про Федеральну службу з технічного та експортного контролю, затвердженого Указом Президента Російської Федерації від 16 серпня 2004 р. № 1085 «Питання Федеральної служби з технічного та експортного контролю», ФСТЕК Росії є федеральним органом виконавчої влади, що здійснює реалізацію державної політики, організацію міжвідомчої координації та взаємодії, спеціальні і контрольні функції в сфері державної безпеки. Однією з функцій ФСТЕК є моніторинг за навчанням іноземних громадян у вищих навчальних закладах, чого поки що немає в Україні.

В рамках виконання функцій в галузі державного контролю ФСТЕК Росії здійснює взаємодію з ФСБ Росії.

У 2010 р. тільки в рамках компетенції ФСТЕК Росії щодо юридичних осіб було проведено 230 планових перевірок, з них 226 виїзних та 4 документарних (з питань експортного контролю). Перевірки щодо індивідуальних підприємців у звітний період не проводились. По відношенню до 102 перевірених ФСТЕК Росії юридичних осіб (44.3% від загальної кількості перевірених юридичних осіб) виявлено 413 порушень обов'язкових вимог законодавства Російської Федерації.

За результатами перевірок та адміністративних розслідувань порушено 7 справ про адміністративні правопорушення, а також видано 33

¹³ Федеральна служба з технічного та експортного контролю, http://www.fstec.ru/_razd/_osno.htm.

приписи про усунення виявлених порушень. Загальна сума сплачених (стягнутих) адміністративних штрафів склала 212 000 рублів. Юридичними особами, щодо яких були проведені перевірки, за методичної допомоги з боку ФСТЕК Росії розроблені плани усунення виявлених порушень і недоліків. Хід реалізації зазначених планів взято ФСТЕК Росії на контроль.

Актуальні проблеми системи експортного контролю України

В даний час можна виділити декілька напрямків розвитку системи експортного контролю в Україні та в РФ. В їх основі – попередження корупції і припинення можливостей контрабанди критичних товарів і технологій.

Зокрема, це наступні напрямки:

- ✓ Удосконалення нормативно-закондавчої бази з урахуванням можливості переходу системи експортного контролю на повідомний режим.
- ✓ Вдосконалення парламентського рівня експортного контролю.
- ✓ Вдосконалення громадського рівня експортного контролю.
- ✓ Прийняття додаткових заходів щодо захисту нематеріалізованих технологій.

З точки зору вдосконалення законодавства в Україні необхідно прийняти Закон про військово-технічне співробітництво, Закон про трансфер технологій.

Аналіз практичного застосування чинного в Україні законодавства в сфері експортного контролю вказує на необхідність його вдосконалення шляхом реалізації низки кроків.

По-перше, це внесення поправок до Закону від 2003 р., покликаних систематизувати повноваження Державної служби експортного контролю України (ДСЕКУ), а також порядок взаємодії Служби з іншими органами державної влади у сфері експортного контролю.

По-друге, законодавчо закріпити за ДСЕКУ обов'язок щорічно надавати Верховній Раді України детальний звіт про результати роботи в сфері експортного контролю в обсягах, які прийняті в європейських країнах.

По-третє, остаточно врегулювати порядок міжнародних передач товарів, які можуть містити державну таємницю.

По-четверте, удосконалити систему відповідальності за порушення в сфері експортного контролю, передбачивши: введення диференціації покарань за порушення вимог законодавства; розширення можливостей для застосування покарань, не пов'язаних з фінансовими стягненнями (скасування реєстрації, тимчасове обмеження у праві на здійснення міжнародних передач тощо); підвищення персональної відповідальності керівників і відповідальних працівників підприємств, зокрема через встановлення спеціального терміну для накладення адміністративного стягнення.

Нарешті, по-п'яте, перейти до повідомного характеру функціонування системи в питаннях проведення переговорів.

На сьогоднішній день ДСЕКУ розроблений проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку державного експортного контролю за проведенням переговорів щодо здійснення експорту товарів і про загальні вимоги до зовнішньоекономічних договорів (контрактів) про здійснення міжнародних передач товарів». Відповідний проект проходить процедуру міжвідомчого узгодження. Прийняття цієї постанови дозволить кардинально скоротити кількість контрольованих переговорів. Контроль проводитиметься лише в тих випадках, коли мова йде про перспективу постачання товарів до країн, щодо яких існують обов'язкові для України міжнародні обмеження на передачі певних категорій товарів.

Перебудова системи експортного контролю, перехід від дозвільного принципу до повідомного потребують більш глибоких змін і більше часу, ніж вважають в ДСЕКУ. Для цього, в першу чергу, слід змінити образ мислення вітчизняних експортерів. В їхніх діях над чисто комерційними інтересами повинні взяти гору загальнодержавні політичні інтереси. Адже вимоги щодо виконання відповідних міжнародних зо-

бов'язань України в будь-якому випадку повинні неухильно виконуватися. Також повинні виконуватися й інші політично мотивовані вимоги держави щодо міжнародних передач зброї та військової техніки. Тому перехід до повідомної системи експортного контролю потребує кардинального підвищення відповідальності експортерів за свої дії. Служба експортного контролю не тільки веде роботу з організації створення на підприємствах таких структур, але й надає консультації, атестує їх і видає відповідні документи. Очікується, що підприємства, які забезпечили надійну роботу систем внутрішньофірмового експортного контролю, в перспективі зможуть першими випробувати принципи повідомного підходу. Сама система внутрішньофірмового експортного контролю припускає здійснення менеджером середньої ланки контролю за виконанням правил експортного контролю у підрозділах, пов'язаних з міжнародними передачами товарів та їх доставкою. Після того, як на кожному з підприємств ВПК з'являться структури з відповідними повноваженнями щодо прийняття рішень з питань операцій підрозділів, пов'язаних з міжнародними передачами товарів, роль ДСЕКУ може трансформуватися, а діяльність спецекоптерів буде носити в значній мірі інформативний характер. При цьому в державі повинні чітко діяти системи адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення правил торгівлі продукцією, послугами та технологіями військового призначення та подвійного використання.

На сьогоднішній день в світі залишається невирішеною проблема гарантованого недопущення реекспорту озброєнь. На думку експерта Комітету з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентові України Леоніда Рожена, сьогодні жодна країна не може самостійно впоратися з проблемою реекспорту зброї. «Незважаючи на вжиті українським урядом заходи – зокрема, в умови контрактів вноситься пункт про неможливість перепродажу зброї – цю проблему має вирішувати міжнародне співтовариство. Наприклад, впровадженням практики присутності при передачах зброї міжнародних спостерігачів, а також загальноприйнятими у світі формами маркування озброєнь і військової техніки», – зазначав Л.Ро-

жен.¹⁴ Відповідно до Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» від 2003 р., суб'єкти здійснення міжнародних передач товарів військового призначення зобов'язані надати спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань державного експортного контролю повну та достовірну інформацію про відоме їм кінцеве використання товарів, міжнародні передачі яких планується здійснити, а також оригінали документів про гарантії, які підтверджують використання товарів виключно в заявлених ним або іншим кінцевим споживачем цілях. Крім того, вони повинні вживати заходів для проведення перевірки доставки та кінцевого використання озброєнь у разі їх експорту і надавати про це інформацію спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань державного експортного контролю, а також сприяти уповноваженим на це державним органам України в проведенні ними таких перевірок. В свою чергу, ДСЕСУ та уповноважені державні органи України мають право проводити перевірку доставки чи кінцевого використання товарів на будь-якому етапі їх міжнародної передачі та після фактичної доставки товарів кінцевому споживачеві поза межами України у разі, коли це передбачено зовнішньоекономічними угодами (контрактами), або якщо це обумовлено міжнародними угодами, учасниками яких є відповідна держава і Україна. Однак, далеко не усі країни – партнери Україна є учасниками згаданих угод.

Нерідко Україна і РФ стикаються із звинуваченнями з приводу порушення міжнародних домовленостей. І хоча частіше ці звинувачення виходять з боку мас-медіа, мають місце і санкції по відношенню до конкретних підприємств. Наприклад, у вересні 2004 р. влада США наклали штрафні санкції на низку іноземних компаній, у тому числі «Запорізьку регіональну зовнішньоекономічну асоціацію», за продаж військових технологій та озброєнь в Іран. Всього в списку компаній, на які накладено санкції, 14 фірм. За словами представника Держдепартаменту США Річарда Баучера, «з надійних джерел нам відомо, що дані

¹⁴ Валентин Бадрак. «За що і чому Україну звинувачують в нелегальній торгівлі зброєю», *Defense Express*, 13 червня 2004 р., <http://www.defense-ua.com/rus/news/?id=13283>.

компанії, починаючи з 1999 р., передали Ірану об'єкти або технології, які можуть використовуватися для створення зброї масового ураження або для виготовлення балістичних ракет».

Українська сторона відреагувала оперативною заявою МЗС. На думку Держекспортконтролю, у випадку з поставками українських ракет Х-55 до Ірану слід використовувати «правильну» термінологію. Тут слід говорити не про передачу Україною ракет до Китаю та Ірану в порушення вимог Режиму контролю за ракетними технологіями, а, щодо Ірану, – ще й санкцій СБ ООН, а про контрабанду цих товарів на етапі їх передачі з України до Росії.

Крім того, незважаючи на офіційну відмову українського уряду від участі в Бушерському контракті, проблема приватного переміщення фахівців не була вирішена. Наприклад, керівник ядерних програм Центру досліджень армії, конверсії і роззброєння Олексій Бреус згадував не лише про відтік з України вчених (на початок 2000 р. – близько 1000 вчених, з яких близько 300 докторів наук), але й від'їзд біля 200 українських ядерників на роботу в Іран.

Державна влада в Україні все ще відноситься до військово-технічного співробітництва та міжнародних трансферів чутливої продукції як до специфічного бізнесу, а не як до форми діяльності на міжнародній арені. Це зумовлює відсутність чіткої інформаційної політики у сфері експортного контролю – навіть у тих випадках, коли йдеться про національні інтереси. Одним із шляхів протидії можливим ворожим діям конкурентів може стати вироблення чіткої державної політики в галузі інформаційного забезпечення експорту озброєнь. При цьому істотну роль у формуванні дійсно відкритого інформаційного середовища навколо збройового експорту можуть зіграти неурядові організації та засоби масової інформації. Для цього, серед іншого, доцільно створити спеціальний сайт, на якому б розміщувалася оперативна інформація щодо реалізованих контрактів в галузі міжнародних трансферів озброєнь і продукції подвійного використання (в обсязі, не менше того, що подається Україною в міжнародні організації), а також дані про здійснення поставок, якщо вони не містять секретних даних або конфіденційної інформації, передбаченої текстом угод.

Встановлення ефективного парламентського контролю над цією сферою залишається однією з найактуальніших проблем, вирішення якої дозволить значною мірою зняти з України звинувачення в постійних порушеннях міжнародного законодавства в сфері експортного контролю. Незважаючи на роботу парламентських комісій в даній сфері, рівень парламентського контролю за чутливим експортом залишається, з одного боку, надмірно політизованим, а з іншого, недостатньо послідовним і всеосяжним. Адже здійснюючи контроль над експортом чутливих матеріалів, Верховна Рада України буде розділяти між спеце�спортерами і виконавчою владою відповідальність за дотримання норм при реалізації контрактів з експорту озброєнь. Фактично, зобов'язавши вітчизняних спеце�спортерів щорічно звітувати Верховній Раді України щодо результатів продажу продукції військового призначення, сам парламент буде залучений в систему експортного контролю. Останнє дозволить уникнути внутрішньо-політичних скандалів навколо торгівлі зброї, які негативно позначаються на іміджі України.

Недержавні організації і ЗМІ все ще вимушені користуватися неперевіреною інформацією, що не сприяє об'єктивному уявленню суспільства про заходи України з передач чутливих товарів і технологій. Подальший розвиток взаємодії недержавного сектора з урядовими структурами передбачає, з одного боку, зміцнення міжнародних зв'язків на рівні недержавних структур, проведення періодичних спеціальних інформаційних заходів і, з іншого боку, публікацію урядом України офіційних звітів про міжнародні передачі чутливих товарів. На сьогоднішньому етапі українські ЗМІ виступають скоріше непрофесійними спостерігачами у висвітленні тих процесів, які відбуваються в збройовому бізнесі. ЗМІ не прагнуть і не мають досвіду для проведення розслідувань у цій сфері, враховуючи закритість тематики і складність стосунків із владою.

Подальшого вдосконалення потребує система взаємодії недержавних організацій і ЗМІ із носіями нематеріалізованих технологій, зокрема, з вченими та співробітниками деяких чутливих галузей (наприклад, ядерної, біологічної, хімічної та ін), представники яких в результаті постійного недофінансування можуть сприяти витоку чутливої інформації з Україною, в тому числі, і в «небажані» країни.

Можливими шляхами надання громадськості інформації щодо експорту озброєння можуть бути:

- ✓ Публікація в ЗМІ (або, наприклад, на спеціальному сайті) щорічних звітів Уряду про діяльність в цій сфері;
- ✓ Відкриті парламентські дебати з питань експорту зброї;
- ✓ Аналіз і публікація узагальнених даних щодо регіональних та світових ринків озброєнь.

Умовно можна виділити три основні типи небажаного розповсюдження нематеріалізованих технологій. По-перше, це неконтрольована поява критичної інформації в Інтернеті, де цілісне уявлення про створення конкретного виду зброї, як правило, подається у вигляді розрізненої інформації. По-друге, це несанкціонована передача технологій або часткового опису (частини документації) ноу-хау з використанням Інтернету, тобто відправка поштою або розташування інформації в мережі таким чином, щоб вона виявилася доступною для реципієнта. І, нарешті, поширення знань шляхом безпосереднього залучення до контакту їх носіїв, в першу чергу, вчених-розробників озброєння, військової техніки та технологій, а також вузьких спеціалістів в суміжних сферах діяльності. Також можна розглядати і незадокументоване проведення додаткових робіт (досліджень, консультацій) в рамках виконання укладених контрактів.

Заходи з протидії поширенню нематеріалізованих технологій здійснюються за рахунок: встановлення обмежень на такі передачі; безпосереднього здійснення контролю; фізичного контролю передачі; проведення розслідування та впровадження санкцій. На практиці, реалізація кожного з цих кроків стикається з низкою проблем, зумовлених необхідністю їх ресурсного забезпечення. Зокрема, досить важко визначити конкретне поняття нематеріалізованих технологій, які підлягають обмеженням. Ще важче проконтролювати їх поширення з використанням сучасних електронних засобів. Насправді, важко визначити саме поняття «експорт» нематеріалізованих технологій, оскільки при їх поширенні, наприклад через мережу Інтернет, фізичного (у звичайному розумінні цього слова) перетину митного кордону України не відбувається. Також важко оцінити саму перспективність або новітність

технологій, позначити сферу їх можливого застосування. Для цього потрібен високий рівень підготовки і широкий технічний кругозір, якого, за визначенням, не може бути у рядових співробітників контролюючих органів. Сьогодні, найбільш реальним і ефективним шляхом запобігання небажаного розповсюдження нематеріалізованих технологій є доведення до спеце�кспортерів, а також потенційних носіїв нематеріалізованих технологій ступеня їх відповідальності за поширення чутливої інформації, а також створення на підприємствах і науково-дослідних установах спеціальних систем безпеки з метою протидії витоку нематеріалізованих технологій (в тому числі, в рамках формування системи внутрішньофірмового експортного контролю). Усунення умов для витоку технологій можливо шляхом їх легалізації («виведення з тіні»), тобто проведення оцінки їх реальної вартості, обліку, персоналізації авторів і надання їм можливості користування правом власності законним шляхом (правом володіння, розпорядження, використання), отримувати належні їм роялті. За умови легалізації нематеріалізованих технологій, вирішення проблеми авторських прав відпаде необхідність їх охорони, тому що їх розробники, носії будуть найзавзятішими охоронцями своїх секретів. Держава ж буде тільки контролювати недопущення передачі цих технологій у країни з «чорного списку».

Сьогодні ДСЕКУ наполягає на необхідності активізації дій в цьому напрямку з боку Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України. Адже згідно зі своїм Положенням, Держкомнауки України, крім іншого, проводить держекспертизу угод з трансферу технологій, реєструє та веде держреєстр таких угод. Участь цього центрального органу виконавчої влади у вирішенні питань запобігання витоків технологій, які підлягають експортному контролю, є необхідною.

Зниження ймовірності передачі технологій (передачі документації в електронному вигляді) за допомогою інтернету можливо шляхом посилення контролю роботи виконавців з документами, що містять державну або комерційну таємницю, фізичним обмеженням і контролем вільного доступу в інтернет для співробітників на робочих місцях. Проте, такий шлях не є продуктивним, і, як показує практика, веде до самоізоляції, припинення взаємозбагачення в науковому середовищі і подальшого відставання від лідерів, втрати конкурентоспроможності.

При цьому слід особливо підкреслити, що питання про несанкціоновані «витоки» секретної інформації, в тому числі нематеріалізовані оборонні технології, знаходяться поза компетенцією Держекспортконтролю України.

Для наочності можна навести дані СБУ за 2002 р., коли спецслужбою було розкрито 36 фактів протиправної діяльності у сфері військово-технічного співробітництва.¹⁵ Серед них питання поширення критичних знань займають особливе місце. Зокрема, за спробу незаконного вивозу з України технологій військового призначення був застуджений заступник директора Житомирського НДІ радіосистем. Також був затриманий і депортований з України іноземець, який намагався через територію країни провезти контрабандою до Ірану деякі елементи системи управління ракет. За даними СБУ, в Луганській області була зупинена спроба передачі за кордон посадовими особами одного з НДІ науково-технічної документації з конфіденційною інформацією, що належить державі. А в Хмельницькій та Запорізькій областях запобігли витоку за кордон важливих даних, які становили державну таємницю.¹⁶

Сьогодні практично в усьому світі усвідомлюються проблеми витоку нематеріалізованих технологій. Ця проблема вирішується переважно шляхом підвищення інформованості та правової грамотності суб'єктів господарської діяльності, які володіють або створюють відповідні технології.

Вирішення проблеми несанкціонованих передач нематеріалізованих технологій на національному рівні безпосередньо пов'язане з адаптацією законодавчої бази до умов ринку. Верховна Рада України вже розглянула в першому читанні законопроект про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій (з 2004 р. не прийнятий), який дозволить комерціалізувати результати наукових і науково-прикладних досліджень, об'єкти права інтелектуальної власності, технологічне обладнання, а також порядок і послідовність виконання операцій технологічного процесу виробництва продукції. При розгляді мо-

¹⁵ Повідомлення прес-центру СБУ, 25 березня 2003 р.

¹⁶ Агентство *Defense Express*, 13 вересня 2004 р.

жливостей поліпшення ситуації на національному рівні найбільшої уваги, очевидно, заслуговують рекомендації від самих носіїв інформації. Однією з відчутних проблем всієї технологічної сфери України є той факт, що інтелектуальна власність в Україні не оформлена у вигляді патентів і «ноу-хау», не персоніфікована, не оцінена, не поставлена на баланс підприємства, не відбивається на собівартості продукції. Така ситуація призводить до відсутності особистої залученості вчених в торгівлю технологіями та організовану передачу (комерціалізацію) знань в критичних галузях. І, відповідно, стимулює їх до самостійних пошуків. Фахівці в галузі передач та впровадження технологій вважають, що, якщо правильно врахувати витрати на інтелектуальну власність в собівартості продукції, підприємство отримає законну можливість виплачувати певні суми у вигляді «роялті» колективам конструкторського бюро, розробникам і окремим вченим.

Національний режим експортного контролю в Росії в сучасних умовах також стикається з низкою проблем, що перешкоджають подальшому підвищенню його ефективності. Одні з них пов'язані з недосконалістю окремих елементів російської системи ЕК, інші – з необхідністю вдосконалення механізму прийняття рішень, зміцнення сфери правозастосування, підвищення загальної ділової культури в Росії, треті – з впливом політичних моментів. Ймовірно, необхідно задуматися про вдосконалення багатосторонніх режимів експортного контролю. Наприклад, діючі в даний час законодавчі акти у текстах практично не містять найменувань конкретних федеральних органів виконавчої влади. При викладі правових норм користуються формулюваннями, згідно з якими орган, що здійснює певну функцію або виконує обов'язок, визначається як уряд Російської Федерації.

Російські експерти визнають необхідність жорсткої організації експортного контролю в РФ з метою запобігання несанкціонованого трансферу технологій, і особливо нанотехнологій.¹⁷ Зокрема, до причин загострення технологічних загроз безпеці країни в першу чергу аналітики РФ відносять неконтрольований експорт нанотехнологічної продукції, яка може бути використана у сфері освоєння космосу (кому-

¹⁷ <http://portalnano.ru/read/prop/pro/part9/role>.

нікаційні пристрої, датчики, конструкційні матеріали, паливо, джерела живлення і т.п.). Ще в 2005 р. в РФ було внесено поправки, які посилюють адміністративну відповідальність за порушення законодавства про експортний контроль щодо товарів, інформації, робіт, послуг, результатів інтелектуальної діяльності, які можуть бути використані при створенні зброї масового ураження, а також інших видів озброєння й військової техніки.¹⁸ У той же час, має місце неознозначное розуміння ситуації з боку парламентаріїв. Зокрема йшлося про те, що «законодавство про експортний контроль містить масу розпливчастих формулювань і неясностей, які дозволяють департаменту експортного контролю Мінекономрозвитку «творити, по суті справи, свавілля». Відповідно до заяв деяких депутатів, нинішні закони не містять розшифровки поняття «спеціальна технологія», і в цих умовах слідчим ФСБ не можна давати можливість одноосібно приймати рішення про порушення законодавства про експортний контроль.

Тим часом, РФ стикалася з проблемами несанкціонованого витоку технологій і матеріалів. Зокрема, в кінці 1998 р. ФСБ рапортувала про припинення діяльності співробітників одного з ядерних підприємств Челябінської області, які мали намір вивезти 18.5 кг радіоактивних матеріалів.¹⁹ А в 2003 р. в РФ мала місце «показова справа» щодо краснояского вченого Валентина Данилова, якого звинувачували в шпигунстві на користь Китаю, а саме, в передачі даних, необхідних для виробництва озброєнь.²⁰ У травні 2009 р. в Росії були затримані військові, які намагалися вивезти 20 тонн секретних частин до ЗРК.²¹ Те саме джерело згадує, що на початку 2007 р. була відвернута спроба вивезення в рейсовому автобусі на кордоні з Латвією близько 200 кг військового майна, у тому числі датчиків надлишкового тиску та пристроїв для запуску авіадвигунів, які експерти пізніше визнали деталями винищувача Су-27 і вертольота КА-27.

Слід зазначити, що держави пострадянського світу, в тому числі, Україну і РФ досить часто атакували іноземні засоби масової інфор-

¹⁸ *cnews.ru*, 11.11.2005.

¹⁹ *ITAP-TACC*, 18 грудня 1998 г.

²⁰ Агентство *РосБізнесКонсалтинг*, 26 травня 2003 р.

²¹ *NewsRu*, 22 травня 2009 р.

мації, звинувачуючи в незаконних поставках озброєнь і в порушеннях правил міжнародного ринку зброї. Хочеться підкреслити, що далеко не тільки країни колишнього СРСР були мішенню засобів масової інформації, і далеко не тільки Києву доводиться виправдовуватися. Історія подібних звинувачень досить давня, проте – показова. Скажімо, ще в червні 1996 р. *Washington Times* опублікувала серію статей, присвячених таємним контактам України з урядом Каддафі у військово-технічній галузі. Українська сторона спростувала тоді всі звинувачення, а керівництво США начебто погодилося з її аргументами. Але серія публікацій на тему співпраці України з Лівією не пройшла непоміченою для американських законодавців. У вересні 1996 р. Конгрес США прийняв поправку до федерального закону про іноземну допомогу, яка могла пов'язати допомогу Україні з таємною співпрацею Києва та Тріполі. Відповідно до цієї поправки, у разі отримання беззаперечних доказів такого співробітництва глава американської держави зобов'язаний подати до Конгресу подання про припинення економічної допомоги Україні.²²

В західній пресі час від часу з'являлися статті на українсько-африканські теми. На Заході вважали, що Україна дуже нерозбірлива у військово-технічних зв'язках. Це навіть ставало предметом обговорення в законодавчих органах низки держав. Наприклад, Великобританія офіційно закликала Україну не підтримувати антиурядові угруповання УНІТА в Анголі, після того, як англійські парламентарії висловилися про те, що українські пілоти нібито виконували рейси з доставки повстанцям УНІТА військового спорядження. Пік настав, коли влітку 1999 р. в активну фазу вступила підготовка до виборів України непостійним членом РБ ООН. У західних виданнях *Guardian* і *Financial Times* неодноразово з'являлися повідомлення про те, що Україна постачала зброю повстанській організації УНІТА. Видання посилалися на доповідь ООН про країни, що надають підтримку цьому угрупованню. Україна потрапила в один список з державами, які беруть участь у постачанні зброї бойовикам в обмін на діаманти – Того, Руандою, Буркіна-Фасо,

²² Валентин Бадрак, «За що і чому Україну звинувачують в нелегальній торгівлі зброєю», *Defense Express*, 13 червня 2004 р.

ПАР, Марокко, Болгарією. Експерти ООН дійшли висновку, що велика частина озброєнь постачалася зі Східної Європи, причому багато екіпажів літаків, що доставляли контрабандну зброю до Анголи, були з України. Щоправда, доповідачі ООН, на відміну від газет, згадали, що свідчень участі українського уряду в торгівлі зброєю в Анголі немає.

Проблеми управління, зловживань та корупції

Питання зловживань і корупції в оборонній та оборонно-промисловій сфері залишається актуальним як для військового відомства, так і для системи управління і функціонування ОПК. Можна навіть стверджувати, що ця проблема залишається традиційною для України, вона прямо взаємопов'язана із функціонуванням системи експортного контролю. Саме ця проблема різко зменшує привабливість України як партнера у сфері ВТС.

Не слід вважати, що ця проблема проявилася лише в теперішній час. Існує велика кількість різноманітних епізодів, які доводять, що така ситуація існувала завжди. Зокрема, гучним скандалом закінчилася спроба великого проекту в галузі утилізації старих боєприпасів наприкінці 90-х років минулого століття, коли на ринку України намагалася працювати американська компанія «Еллайєнт Техсистемз Корп.». А парламентська комісія з питань розслідування зловживань українських компаній при реалізації озброєння та військової техніки у березні 1998 р. оголосила про цілу низку різноманітних порушень та зловживань.

Якщо повернутися до сьогодні, то про зловживання менеджерів Міністерства оборони України декілька разів повідомляли українські ЗМІ. Зокрема, газета «Дзеркало тижня» оприлюднила низку матеріалів, і при цьому повідомлення, що були підкріплені копіями документів, торкалися як попередньої, так і нинішньої влади. Наприклад, у матеріалах надаються конкретні схеми зловживань військових менеджерів –

від упередженого вибору єдиного постачальника до здійснення закупівель за завищеними цінами.²³

Серед найбільш гучних випадків у оборонно-промисловій сфері слід згадати зрив серійного виробництва військово-транспортного літака Ан-70 та факти розкрадання державного майна на Харківському авіаційно-промисловому підприємстві. Важливо зауважити, що мова йде не про окремі поодинокі випадки, а про типові ситуації, які при налагодженні ВТС варто брати до уваги.

Так у 2009 р. Контрольно-ревізійним управлінням Міністерства промислової політики України було виявлено численні фінансові зловживання на КиАЗ «Авіант», які безпосередньо торкнулися ключових програм авіаційного будівництва України. «Авіант» виявився неспроможним відзвітувати перед Міністерством оборони про витрачання 100 млн. грн., виділених у 2007 р. на програму військово-транспортного літака Ан-70. Аналогічна ситуація виявилася і за програмою регіонального літака Ан-148: «не знайдено», за словами менеджера літакобудування, близько 150 млн. грн. У такий спосіб було зафіксовано нецільове використання ресурсів керівництвом державного оборонного підприємства. При цьому вкрай проблематичними виявилися і питання управління авіаційною промисловістю. Зокрема, за короткий час з 2005 по 2008 роки посаду гендиректора заводу «Авіант», включаючи відновлення через суд, посідали три особи, і за цей час обсяг зловживань оцінюється експертами Міністерства промислової політики у сотні мільйонів гривень. Крім того, завод протягом року не здійснював відрахування до Пенсійного фонду, а накопичена заборгованість по заробітній платні погашалася вже за рахунок фінансової допомоги АНТК ім. Антонова, що виділив на ці цілі з власного прибутку 40 млн. грн.²⁴

Якщо з менеджменту заводу «Авіант» ніхто не був засуджений, то наприкінці 2010 р. колишнього генерального директора Харківського авіаційно-промислового підприємства (ХДАПП) Павла Науменка було

²³ Див. матеріали за адресами: <http://news.zn.ua/articles/75833#article>, <http://news.zn.ua/articles/79224>.

²⁴ Див.: Агентство *Defense Express*, 11 вересня 2009 р., www.defense-ua.com.

засуджено до 10 років позбавлення волі за розкрадання державного майна в особливо великих розмірах. Начальник Харківського управління СБУ Андрій Мухатаєв зазначав з цього приводу про причетність посадових осіб підприємства до численних приватних компаній-партнерів підприємства, які виконували роботи в інтересах менеджмента заводу.

Висновки

Аналіз функціонування систем експортного контролю України та РФ свідчить, що в цих державах створений дієвий механізм експортного контролю озброєнь, військової техніки, спеціальних послуг, чутливих матеріалів і технологій. Система експортного контролю є багаторівневою і практично робить малоймовірною участь держав на «чорному» або «сірому» ринках озброєнь. Тим не менше, законодавче оформлення системи експортного контролю в Україні ще не завершено і вимагає прийняття Закону України «Про військово-технічне співробітництво України з іноземними державами», послідовного укладання двосторонніх угод про ВТС.

Система експортного контролю РФ за своїми цілями, завданнями і функціями аналогічна українській. Однак, на відміну від України, система експортного контролю РФ координується Міністерством оборони РФ.

Структурно російська система експортного контролю більш розгалужена, вона розділена на дві взаємопов'язані частини – по лінії військово-технічного співробітництва, яка займається товарами військового призначення, і по лінії продукції подвійного призначення. Російська система експортного контролю більш регламентована адміністративно і всеосяжна за сферами, ніж українська. При цьому жорстке адміністративне регулювання в РФ не допускає спрощення процедур, поступового переходу до повідомного характеру функціонування. В цілому, в галузі експортного контролю в РФ спостерігається подальше посилення правил, посилення контролю. Так, згідно підготовленого проекту наказу про контроль за списанням федерального майна (Проект наказу ФСТЕК Росії) «Про затвердження Переліку документів, необхідних для узгодження Федеральною службою з технічного та експорт-

ного контролю списання федерального майна, закріпленого за федеральними державними унітарними підприємствами та федеральною автономною установою, підвідомчим Федеральній службі з технічного та експортного контролю») планується контролювати процес списання майна, що підлягає контролю і, гіпотетично, може бути викрадено, наприклад, в процесі списання та утилізації. Не виключено, що надалі в Росії буде спостерігатися подальший перерозподіл функцій між зацікавленими відомствами, деталізація та ускладнення процедур експортного контролю. В кінцевому рахунку це призведе до зниження активності невеликих оборонних підприємств, які не увійшли до складу великих концернів.

Прийняття в Україні в 2003 р. закону про експортний контроль розмежувало права і обов'язки центральних органів державної влади, завершило формування системи експортного контролю в Україні. Проте, фактичне припинення роботи органу, який готує до прийняття ключові політичні рішення про початок або завершення військово-технічного співробітництва з тими чи іншими державами, підводить до висновку, що чинна влада в Україні розглядає налагоджену систему ВТС та ЕК тільки як специфічний бізнес, а не один з видів діяльності держави на міжнародній арені. Крім того, зміцнення президентської вертикалі управління військово-технічним співробітництвом України з іноземним державами призводить до появи тенденцій, які можуть негативно вплинути на міжнародний імідж держави. Зокрема, серед потенційно проблемних ділянок експортного контролю можна виділити:

- ✓ відсутність механізмів парламентського контролю за сферою військово-технічного співробітництва;
- ✓ припинення практики створення спеціальних парламентських органів для здійснення такого контролю;
- ✓ відсутність практики залучення до громадського контролю недержавних організацій з боку парламенту;
- ✓ слабкий громадський контроль з боку засобів масової інформації.

Проблема активної участі парламенту, мас медіа та неурядових організацій у контролі за сферою військово-технічного співробітництва та

експортного контролю тотожна і для РФ. Незважаючи на наявність розгалуженої мережі профільних структур, має місце оперування суто дозованою інформацією, яка виходить з боку органів влади. У наявності і ознаки цензури, що навіть при жорсткій вертикалі управління військово-технічним співробітництвом може привести до реалізації потенційно ризикованих угод. Зокрема, таких, що передбачають попадання критичних технологій в потенційно неблагополучні країни (регіони), здійснення реекспорту і т.д.

Важливо відзначити, що на життєздатність системи експортного контролю впливає і загальна адміністративна формула управління оборонною промисловістю та іншими носіями критичної інформації або матеріалів. Започаткована реформа системи державного управління оборонною промисловістю в Україні не завершена. Як і раніше, підприємства оборонної промисловості розкидані по кільком міністерствам, а координація ними з метою ефективного військово-технічного співробітництва утруднена. У найкоротші терміни Кабінету міністрів України необхідно перерозподілити функції реорганізованих міністерств. Не в останню чергу в зв'язку з цим, як уже вказувалося, припинила свою діяльність Міжвідомча комісія з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентові України. Компенсуюча її рада, яка збирається при Держслужбі експортного контролю України, має звужений склад і більш низький рівень представництва.

Аналіз систем експортного контролю в РФ і в Україні свідчить про необхідність конкретизації і детального визначення рівня доступу громадськості до інформації про міжнародні передачі озброєнь, військової техніки, спеціальних послуг, чутливих матеріалів і технологій. Особливо інформації про реалізацію таких угод, які виходять за рамки взятих на себе Україною міжнародних зобов'язань, які можна публікувати (разом з даними, поданими МЗС України у відповідні міжнародні організації) на спеціальному сайті.

В цілому необхідно створити передумови для поступального переходу РФ і України на європейську модель, яку іноді називають «системою catch-all», що враховує різноманітні негативні наслідки від експорту озброєнь, наприклад, гуманітарні, політичні.

Найважливішим завданням для держав пострадянського простору видається подальше впровадження та розвиток системи внутрішньо-фірмового експортного контролю на переважній більшості оборонних підприємств, що, в свою чергу, має стати передумовою переходу від дозвільного характеру функціонування системи експортного контролю до повідомного. При цьому необхідна чітка диференціація санкцій за порушення правил експортного контролю.

Найменш регламентованим і найбільш складним питанням експортного контролю залишається нагляд за поширенням нематеріалізованих технологій, а також цивілізований контроль за діяльністю самих носіїв критичної інформації. Ця проблема характерна не тільки для РФ, України і інших держав колишнього СРСР, але й для найбільших постачальників критичної інформації з Європи та Америки. Для комплексного вирішення цієї проблеми необхідно створити умови для цивілізованого трансферу технологій, шляхом їх обліку у вартості продукції, постановки на баланс підприємств інтелектуальної власності, зміни законодавства щодо авторських прав. Наприклад, одним з якісних кроків могло б стати прийняття в Україні закону «Про трансфер технологій». Серед іншого, корисними представляються зусилля міжнародного співтовариства в сфері організації підготовки фахівців з експортного контролю, активного сприяння притоку іноземних технологій, проведенню спільних досліджень і розробок. Для створення важелів впливу на носіїв інформації необхідно вживати більш активні скоординовані зусилля на міжнародному рівні. Зокрема, використання досвіду НАТО та міжнародного Науково-технічного центру з переорієнтування вчених на дослідження в цивільному секторі свідчить про ефективність такого підходу у формуванні відносин держави з ученим світом. В цьому контексті корисним і важливим видається інформаційний обмін, особливо що стосується боротьби з корупцією в сфері функціонування оборонної промисловості та діяльності науково-дослідних інститутів. Створення спільних баз даних, особливо «чорних» списків недобропорядних посередників і фізичних осіб, що були помічені в порушеннях вимог експортного контролю (або таких спробах), а також оперативної та дієвої системи обміну інформацією між митницею, Держекспортконтролем, іншими компетентними органами різних країн є

найважливішим елементом на шляху запобігання корупції . Не менш важливим може стати залучення в такі інформаційні обміни громадських неурядових організацій, аналітичних центрів та груп експертів. Це може стати помітним стримуючим фактором для авторитарних президентсько-урядових систем влади, характерних, в тому числі, для РФ і України.

Центр Досліджень Армії, Конверсії та Роззброєння

Статус

Недержавний

Рік створення

1999

ПІБ та посада керівника

Бадрак Валентин, директор

Напрями діяльності

Центр бере участь у:

- ✓ програмах міжнародних інституцій з досліджень проблем світового ринку озброєнь, глобального роззброєння;
- ✓ проектах співробітництва з міжнародними та національними неурядовими організаціями, що займаються дослідженням роззброєння, діяльності силових структур та іншими засобами сприяють демократизації суспільства;
- ✓ розповсюдженні матеріалів спеціальних наукових конференцій урядових структур, зустрічей та звітів подібних неурядових організацій, які займаються вивченням проблем цього напрямку.

Центр розповсюджує:

- ✓ періодичний інформаційно-аналітичний бюлетень з результатами досліджень із зазначених питань;

- ✓ окремі безтермінові публікації, кожна з яких торкається дослідження однієї проблеми у контексті завдань Центру;
- ✓ огляди зустрічей, конференцій, семінарів із зазначених проблем;
- ✓ матеріали зарубіжних установ, організацій в рамках програм розповсюдження інформації.

Проекти та публікації

- ✓ Агентство «Дефенс-експрес», <http://www.defence-ua.com>, з 2001 р.
- ✓ Часопис «Експорт озброєнь та оборонний комплекс України», видається з 2001 р.

Здійснені дослідження:

- ✓ Воєнно-технічне співробітництво України з іноземними державами
- ✓ Збройні сили України. Тенденції розвитку
- ✓ Договір ПРО. Український інтерес
- ✓ ГУУАМ: Військовий аспект

Дослідження, що тривають:

- ✓ Оборонні підприємства України: перспективи та можливості кооперації
- ✓ Збройні сили України: оцінка боєздатності
- ✓ Система експортного контролю України
- ✓ Преса і силові структури. Чи існує демократичний контроль.

Адреса

Україна 04080 Київ, вул. Фрунзе, 19-21

Інтернет – сторінка

www.defence-ua.com

Адреса електронної пошти

defense@defense-ua.com

Всі права захищені. Будь-яке копіювання, зберігання у будь-яких інформаційно-пошукових системах або подальша передача будь-якої з частин даної публікації в будь-якому вигляді і з використанням будь-яких засобів і пристроїв (електронних, механічних, фотокопіювальних, записуючих і т.п.) дозволені тільки за умови попередньої згоди Женевського центру демократичного контролю над збройними силами.

Подальше поширення даної публікації дозволено тільки за умови, що вона не буде – шляхом продажу або будь-яким іншим шляхом – здаватися в прокат або розповсюджуватися у будь-який інший спосіб без попередньої згоди видавця. Поширення даної публікації з дотриманням вищевказаних вимог дозволено за умови збереження оригінального оформлення та обкладинки і дотримання аналогічних вимог з боку кожного наступного видавця.

Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, *Виклики для систем контролю над експортом озброєнь України і Російської Федерації*, Серія регіональних програм # 15 (Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2012).

DCAF, Серія регіональних програм № 15

Оригінальна версія англійською мовою, 2012

Українська версія, 2012

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами
<www.dcaf.ch>
P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Оформлення: Ангел Неделчев

Формат: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-195-9



Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС)

ДКЗС був заснований у 2000 році швейцарським урядом. ДКЗС – міжнародна організація, у яку входять 53 держави й швейцарський кантон Женева. Головними підрозділами ДКЗС є відділи дослідницьких, оперативних і спеціальних програм. Штат Центру складають близько 70 осіб з більш ніж 30 країн. Штаб-квартира ДКЗС перебуває в Женеві, Швейцарія. Центр має постійні представництва в Брюсселі, Любляні, Рамаллі й Бейруті.

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами є однією з провідних організацій у світі в сфері реформування сектора безпеки (SSR) і управління сектором безпеки (SSG). ДКЗС надає країнам консультативну підтримку, проводить програми практичної допомоги, розробляє й просуває відповідні демократичні норми на міжнародному й національному рівнях, пропагує передовий досвід і виробляє рекомендації для забезпечення ефективного демократичного управління сектором безпеки.

Партнерами ДКЗС є уряди, парламенти, інститути громадянського суспільства, міжнародні організації й низка відомств сектора безпеки – поліція, суди, спецслужби, прикордонні й військові служби.

www.dcaf.ch

Публікацію цієї книги здійснено за фінансового сприяння Управління політики безпеки Міністерства оборони, цивільного захисту і спорту Швейцарії.

ISBN 978-92-9222-195-9



9 789292 221959

DCAF Серія регіональних програм № 15