

DCAF REGIONAL
PROGRAMMES

**ВЫЗОВЫ ДЛЯ СИСТЕМ
КОНТРОЛЯ НАД ЭКСПОРТОМ
ВООРУЖЕНИЙ УКРАИНЫ И
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

17

Центр исследований армии,
конверсии и разоружения



The Geneva Centre for
the Democratic Control
of Armed Forces

**ЖЕНЕВСКИЙ ЦЕНТР ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ НАД
ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ (ДКВС)**

**ВЫЗОВЫ ДЛЯ СИСТЕМ КОНТРОЛЯ
НАД ЭКСПОРТОМ ВООРУЖЕНИЙ
УКРАИНЫ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Центр исследований армии,
конверсии и разоружения

2013

**Женевский центр демократического контроля
над вооруженными силами (ДКВС)**
www.dcaf.ch

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одним из ведущих учреждений в мире в сфере реформирования сектора безопасности (SSR) и управления сектором безопасности (SSG).

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) оказывает консультативную поддержку на местах, организовывает программы практической помощи, разрабатывает демократические нормы по соответствующим вопросам и продвигает их как на международном уровне, так и на уровне отдельных государств, а также пропагандирует передовой опыт и создает политические рекомендации по вопросам обеспечения эффективного демократического управления в сфере безопасности.

Центр ДКВС сотрудничает с правительствами государств, парламентами, гражданским обществом, международными организациями, а также целым рядом структур безопасности, в частности, органами полиции, судебной власти и разведки, пограничными службами и вооруженными силами.

**ВЫЗОВЫ ДЛЯ СИСТЕМ КОНТРОЛЯ
НАД ЭКСПОРТОМ ВООРУЖЕНИЙ
УКРАИНЫ И РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Центр исследований армии,
конверсии и разоружения

Женева, 2013

Центр исследований армии, конверсии и разоружения, *Вызовы для систем контроля над экспортом вооружений Украины и Российской Федерации*, Серия региональных программ DCAF №17 (Женева: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2013).

DCAF, Серия региональных программ №17

© Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами

Оригинальное издание на английском языке, 2012

Русская версия, 2013

Исполнительный издатель: ООО Прокон, <http://www.procon.bg>

Дизайн обложки: Ангел Недельчев

ISBN 978-92-9222-282-6

ПРЕДИСЛОВИЕ

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) с удовольствием отмечает, что с самого учреждения центра в 2000 году в рядах его членов числились как Российская Федерация, так и Украина. Тогда как на ранних этапах существования Центра приоритет отдавался демократическому надзору над сектором безопасности, сейчас особую важность приобрели проблемы менеджмента (управления), и в настоящее время Центр является одним из ведущих в мире институтов по вопросам управления и реформирования сектора безопасности.

Нам очень приятно опубликовать это краткое исследование одного из ведущих мозговых центров по вопросам безопасности Украины.

В последнем десятилетии как Украина, так и Российская федерация выстроили весьма устойчивые национальные системы экспорта вооружений. Тогда как Украина получила существенную поддержку от США, Россия полагалась только на свой собственный опыт.

В терминах гражданского контроля ни одна из этих систем не придает большого значения парламентскому надзору. Так же не отводится большой роли в публичном надзоре организациям гражданского общества и средствам массовой информации.

Обе системы, как показано документами и анализом в этом очень полезном исследовании, могут быть адаптированы к будущим экономическим потребностям и, таким образом, могут освободиться в некоторой степени от своей жесткости. В таком случае, элементы парламентского надзора могут стать важными для уменьшения риска допущения нарушений.

Филипп Флури, доктор философии
Заместитель директора, ДКВС

Женева, август 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступление	1
Становление систем экспортного контроля Украины и РФ	7
Современное состояние системы экспортного контроля Украины и РФ	13
Актуальные проблемы системы экспортного контроля Украины.....	21
Проблемы управления, злоупотреблений и коррупции.....	35
Выводы	39
Центр исследований армии, конверсии и разоружения	45

ВСТУПЛЕНИЕ

Не секрет, что экспортный контроль служит важным инструментом политики национальной безопасности всякого государства, обладающего технологиями оборонного и двойного применения. Это стимулирует пристально следить за развитием оружейного экспорта, с одной стороны, и за сохранением технологического преимущества, с другой. Важнейшей характеристикой современного этапа развития международного рынка вооружений является его существенное расширение – в силу заметного увеличения ассигнований многих государств на перевооружение собственных вооруженных сил, а также из-за ощутимого удорожания новых систем вооружений и военной техники.

Мир стремительно меняется, и целый ряд государств намеревается активными покупками новых систем и приобретением новых технологий усилить свои позиции на международном рынке вооружений как за счет активного развития возможностей оборонной промышленности, так и за счет упрощения подходов к экспортному контролю. Скажем, такие государства, как ЮАР, Турция или Польша, которые еще два десятилетия назад не являлись весомыми специальными экспортерами, стали активными продавцами специальной продукции. Некоторые другие государства, даже такая пацифистская держава, как, например, Япония, в ноябре 2011 года объявила о своем намерении смягчить действующий еще с 1967 года запрет на экспорт вооружений.

На этом фоне отнюдь не уменьшились риски контрабанды вооружений и военной техники, а также иных чувствительных материалов и технологий. Оглушительный процесс над Виктором Бутом, современным космополитом с «черного рынка» вооружений, состоявшийся в

2011 году, яркое тому подтверждение. Напомним, интересы российского бизнесмена, арестованного в 2008 году, простирались до организации продажи нескольких тысяч единиц оружия, включая ракеты класса «земля-воздух». То, что даже ракеты становятся предметом нелегальной торговли, свидетельствует как об иллюзии международного контроля и действенности режимов, так и о несовершенстве национальных систем экспортного контроля. Заметим, до сих пор на международном уровне никак не решена проблема реэкспорта, что подводит исследователей к признанию наличия на международном рынке вооружений двойных стандартов в области этики поставок специфической продукции.

Вышеизложенные и прочие факторы развития рынка стимулируют государства постсоветского мира активнее включаться в состязание по торговле оружием. Для некоторых государств, и в том числе для РФ и Украины, оно выглядит вполне успешным, если принять во внимание результаты. В частности, согласно заявлениям официальных лиц, экспорт РФ в 2011 году превысил \$ 11 млрд, в Украине в 2011 году только ГК «Укрспецэкспорт» превысил объемы экспорта в \$ 1 млрд. При этом ни в РФ, ни в Украине нельзя говорить о высоком уровне парламентского контроля над сферой торговли оружием. И уж тем более, нет признаков общественного контроля: сфера военно-технического сотрудничества все еще остается одной из самых закрытых для общественности. Разумеется, нелегко определить оптимальный баланс между конфиденциальностью и открытостью в сфере экспорта чувствительной продукции. Традиционная избыточная закрытость системы военно-технического сотрудничества Украины с иностранными государствами не только не способствует реализации национальных интересов, но и зачастую вредит им, поскольку информационный вакуум заполняется конкурентами. Это создает условия для проведения широкомасштабных громких информационных операций, направленных против украинских производителей и экспортеров вооружений. Осуществление общественного и парламентского мониторинга над системой экспортного контроля для Украины все еще остается гипотетическим понятием. Не достигнуто окончательного согласия между функционе-

рами из системы экспортного контроля и спецэкспортерами по вопросу контроля над проведением переговоров о возможных контрактах в сфере экспорта чувствительных материалов. Проведенный экспертами Центра исследований армии, конверсии и разоружения анализ свидетельствует о том, что систему экспортного контроля действительно необходимо совершенствовать.¹

Однако, главными её проблемами являются не структурные несогласованности, а отсутствие понимания необходимости внедрения общественного и парламентского контроля над этой чувствительной сферой. Например, Государственная служба экспортного контроля Украины (ГСЭКУ) не отчитывается, не предоставляет общественности исчерпывающую статистику о торговле оружием и существующих проблемах. ГСЭКУ в настоящее время не уполномочена обобщать и публиковать официальные данные об объемах внешнеэкономической деятельности украинских субъектов международного рынка вооружений. В то же время ГСЭКУ готовит материалы о международных передачах отдельных категорий товаров (категории, передачи которых подлежат международной отчетности) и передает их Министерству иностранных дел Украины. В дальнейшем, МИД Украины, в соответствии с законодательством и международными обязательствами Украины, передает эту информацию соответствующим международным организациям (ООН, ОБСЕ, международные режимы экспортного контроля). В этом вопросе стоит учитывать, что эти списки являются выборочными и не всеобъемлющими – они не учитывают целые сегменты вооружений (например, поставки комплектующих, радиолокационной техники, оказания услуг). Отсутствие прозрачности в вопросах поставок оружия, отсутствие доступной информации для большинства СМИ (большая часть из которых сегодня электронные) приводит к опасности проведения против Украины информационных операций, направленных на подрыв ее внешнеполитического авторитета в мире,

¹ Возможные направления усовершенствования системы экспортного контроля в Украине через призму существующих проблем и недостатков. Самуэль Михаил, «Экспортный контроль Украины: через тернии к звездам», *Defense Express*, 2 марта 2006 г., <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=19195>.

а также дает возможность конкурентам бороться за рынки методами «черного» пиара.

Еще одной чувствительной проблемой постсоветского мира остается потенциальная угроза несанкционированного распространения нематериализованных технологий, и «утечки мозгов» как ее разновидности. Хотя со времен 90-х годов прошлого столетия уровень угроз заметно снизился, на фоне растущего доступа экстремистских и террористических группировок к критической информации и материалам выросло качество угроз. В целом риски стали более масштабными и емкими.

Наконец, важнейшим вопросом функционирования системы экспортного контроля является формирование преград и барьеров для коррупционных схем. Первой предпосылкой усиления фильтров контроля и создания эффективных препятствий для контрабанды оружия, участия тех или иных предприятий в работе «черного» или «серого» рынков, претворения в жизнь нелегальных поставок и реэкспорта является детальное изучение имеющегося опыта борьбы государства с криминальными структурами и недобросовестными посредниками. Как кажется, в настоящее время именно аспекты борьбы с коррупцией в схемах оборонного производства, военно-технического сотрудничества и экспортного контроля представляются наиболее важными – в силу того, что этот недуг пронизал весь мировой рынок вооружений. Разумеется, Украина и РФ, да и все постсоветское пространство, имеют свою специфику организации нелегального бизнеса и коррупционных схем. В то же время представляется наиболее важным изучение и внедрение позитивного опыта западных государств, имеющих долговременную, устойчивую и отменно зарекомендовавшую себя традицию.

Изложенные факты и аргументы заставляют снова и снова обращаться к, казалось бы, избитой теме – как усовершенствовать национальные системы экспортного контроля, и какие мероприятия или структурные изменения способны укрепить международный экспортный контроль за перемещением чувствительной продукции в мире.

Этим вопросам, не утратившим свою актуальность, и посвящено данное исследование.

СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМ ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ УКРАИНЫ И РФ

С момента обретения независимости Украиной, в 1991 г., возникла ситуация, когда излишки доставшихся ей в наследство арсеналов оружия могли без соответствующего контроля хлынуть на международный рынок. Возникла острая необходимость создать приемлемый для всех участников эффективный международный механизм контроля за перемещением вооружений. Эта система создавалась при участии американских экспертов и с использованием американских ресурсов.

Правительство США в рамках Программы по экспортному контролю и безопасности границ (EXBS) оказывало помощь Украине, а основными участниками этой Программы от Украины и реципиентами технической помощи стали Государственная таможенная служба, Государственная пограничная служба, Госэкспортконтроль и Государственная экологическая инспекция Министерства охраны окружающей среды Украины. К 2001 г. в создание и модернизацию украинской системы экспортного контроля США вложили около \$ 14 млн.

Известно, что на этапе становления украинская система экспортного контроля работала неэффективно. По данным Временной следственной комиссии Верховной Рады, в течение 1994-1997 гг. Государственная служба экспортного контроля Украины выдала 6500 лицензий на экспорт оружия, военной и специальной техники, запчастей к ним и военного имущества, а во внешнеторговых операциях по продаже оружия, военной и специальной техники принимали участие более 114 фирм, организаций и предприятий. По данным вышеназванной парламентской комиссии, за этот период 40 странам мира было

экспортировано продукции на сумму около \$ 760 млн, причем реализация ВВТ часто происходила по явно заниженным ценам (последнее создает предпосылки для коррупции).²

В дальнейшем система экспортного контроля в Украине постепенно эволюционировала. В то же время небезынтересной является позиция, озвученная в свое время послом США в Украине Карлосом Паскуалем, который отмечал, что Украине все еще нужна система сдерживаний и противовесов в процедуре экспортного контроля.³ По мнению К. Паскуаля, в Украине необходимо создать дополнительный орган-жюри, который должен рассматривать конфликты интересов. К слову, многие наблюдатели, и в том числе представители ЦИАКР, высказывали мнение о необходимости создания для этих целей постоянного парламентского органа.

С осени 1996 г. все национальные субъекты оружейного бизнеса были подчинены специально созданному «Укрспецэкспорту», а при Кабинете Министров появился новый орган исполнительной власти со специальным статусом – Государственная служба экспортного контроля Украины. Уже в 1998 г., после анализа национальной системы экспортного контроля, американские эксперты сделали вывод, что она на 83 % отвечает западным стандартам.⁴ Позже ГСЭКУ получила своеобразную политическую надстройку в виде Комитета по политике

² По данным Комиссии в течение 1989-94 гг. Украиной было экспортировано оружия на \$32,4 млрд, т.е. по \$6,48 млрд ежегодно. При этом объемы реализации Украиной вооружений превысили реальные возможности всех мировых экспортеров оружия, за исключением США. Комиссия опиралась на оценки, опубликованные Международным институтом стратегических исследований (IISS, г. Лондон), которые рассчитывались по довольно спорным обобщенным методикам.

³ Об этом посол США в Украине Карлос Паскуаль заявил в ходе международной конференции «Экспортный контроль в контексте реформы сферы безопасности» в Киеве, 26 марта 2003 г.

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. Grillo (New York: Routledge, 1998).

военно-технического сотрудничества и экспортного контроля при Президенте Украины, который организационно вошел в структуру Совета национальной безопасности и обороны Украины. Фактически, все генеральные политические решения в сфере ВТС Президент Украины стал реализовывать именно через этот Комитет.⁵

ГСЭКУ в 2006 г. провела аттестацию систем внутреннего экспортного контроля пяти предприятий, проверила функционирование созданных систем внутреннего экспортного контроля 16 предприятий. Введение на предприятиях-экспортерах систем внутреннего экспортного контроля является предпосылкой дальнейшего установления для них режима так называемых «лицензионных исключений» – возможности получения генеральных и открытых разрешительных документов на осуществление международных передач товаров военного и двойного назначения.

Несмотря на все эти замечания, действующая в Украине система экспортного контроля прошла «проверку боем» в «кольчужном» скандале, доказала свою эффективность в истории с пиратским захватом «Фаины». По мнению западных экспертов, она достаточно совершенна и эффективна.

Развитие российской системы экспортного контроля также проходило в несколько этапов. Формально, днем её рождения считается 11 апреля 1992 г., когда был издан Указ Президента РФ № 388 «О мерах по созданию системы экспортного контроля в России». Первая в истории России лицензия на экспорт специальных комплектующих изделий для производства вооружений и военной техники (изделие 9Б1032 – пассивная РГСН авиационной ЗУР Р-27П) в Украину № 0730142096001 была выдана 6 августа 1992 г. Управлением стратегического анализа и лицензирования ВТС Главного управления военно-технического сотрудничества Министерства внешних экономических связей (МВЭС) России Омскому заводу «Автоматика».

В целях обеспечения единой государственной политики в области экспортного контроля (ЭК) и координации деятельности федеральных

⁵ Валентин Бадрак, Центр исследований армии, конверсии и разоружения.

органов исполнительной власти, при Правительстве РФ была образована Комиссия по экспортному контролю Российской Федерации, в состав которой 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 российские исследователи называют 1995-1996 гг. В 1995 г. вступили в действие Закон о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и Закон об использовании атомной энергии.⁶ Статьи этих законов, касающиеся экспортного контроля, носили декларативный характер. В 1995 г. Россия 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.

Со временем в России повысилась степень ответственности за неисполнение правил экспортного контроля. В 1997 г. появился новый Уголовный кодекс, в котором ряд статей определял наказания за нарушение норм ЭК.

Принятие в 1999 г. Закона об экспортном контроле, а также реорганизация инфраструктуры системы ЭК в ходе административной реформы 2000 г. ознаменовали начало нового этапа в эволюции режима. При этом, в нормативном акте речь идет не только о поставках товаров и технологий за границу, но и об их передаче иностранному лицу на территории РФ. В отличие от Закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», Закон 1999 г. не распространяется на экспорт вооружений и военной техники, который осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона «О военнотехническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами». Закон повысил статус некоторых механизмов ЭК, ко-

⁶ Элина Кириченко, Андрей Фролов, Трансформация системы экспортного контроля в России, http://www.pircenter.org/data/news/kir_frol150904.pdf.

торые ранее действовали на основе правительственных постановлений или указов президента.

Реформирование структуры исполнительной власти в соответствии с Указом Президента № 314 от 9 марта 2004 г. открыло следующий этап в развитии системы ЭК в РФ. В соответствии с вышеназванным Указом, функции экспортного контроля, ранее делегированные Министерству экономического развития и торговли (МЭРТ), были переданы вновь создаваемой специализированной Службе по техническому и экспортному контролю (СТЭК), которая должна была находиться «под крылом» Министерства обороны РФ. Указом Президента № 1085 от 16 августа 2004 г. утверждено положение о СТЭК.

Стоит указать, что построение «жестких» систем экспортного контроля в Украине и РФ не гарантирует 100 % вероятности недопущения попадания вооружений, например, во взрывоопасные регионы, в руки признанных мировой общественностью тоталитарных режимов, в страны, объявленные «изгоями», или просто в руки «черных торговцев» оружием. Это связано как с возможным нарушением законов, так и злоупотреблениями во власти. Примеров этому в мировой практике достаточно. Среди прочего, остаются открытыми вопросы, связанные с контрабандой оружия (выходят за рамки экспортного контроля). Не созданы международно-правовые механизмы, обязывающие покупателей отчитываться перед продавцом о приобретенном оружии. При этом ответственность за возможный реэкспорт сегодня перекладывается на страну, выдавшую сертификат конечного пользователя.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ УКРАИНЫ И РФ

По состоянию на начало 2012 г., систему экспортного контроля в Украине можно охарактеризовать как оформленную в ряде взаимосвязанных нормативно-правовых актов, действующую и не допускающую нарушений на государственном уровне в соответствии с взятыми на себя Украиной международными обязательствами.⁷

Структуру и функциональное назначение построенной в Украине системы экспортного контроля можно описать следующим образом.

Верховная Рада создает законодательную базу, принимает закон о бюджете.

Действующее законодательство Украины полностью соответствует международным нормам по нераспространению оружия массового уничтожения и ограничению передач отдельных видов товаров военного назначения и двойного использования. Национальное законодательство в сфере экспортного контроля приобрело заверченный вид с принятием в сентябре 2003 года Закона Украины «О государственном контроле за международными передачами товаров военного назначения и двойного применения». Этот закон, совместно с другими законодательными и нормативно-правовыми актами, устанавливает комплекс норм, правил, процедур и механизмов, обеспечивающих соблюдение Украиной взятых на себя международных обязательств в сфере нераспространения оружия. Украина первая, и пока единственная из

⁷ Актуальные вопросы экспортного контроля. Интервью с первым заместителем председателя ГСЭК С.Химченко, *Defense Express*, 11 января 2012 г., <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=37193>.

стран СНГ, стала участницей всех, без исключения, международных режимов экспортного контроля. Национальные списки товаров, подлежащих экспортному контролю, отличаясь по форме, практически полностью соответствуют европейским спискам по содержанию.

В соответствии с Конституцией Украины общее руководство государственной политикой в сфере безопасности и обороны осуществляет *Президент Украины*.⁸ Своими указами президент вводит в действие решения СНБО Украины.

Совет национальной безопасности и обороны Украины является координационным органом по вопросам национальной безопасности и обороны при Президенте Украины, который, среди прочего, осуществляет текущий контроль за деятельностью органов исполнительной власти в сфере ВТС, подает Президенту Украины соответствующие выводы и предложения.⁹

Кабинет Министров Украины – высший орган в системе органов исполнительной власти. В сфере военно-технического сотрудничества (согласно ст. 6 Указа Президента «О мерах по совершенствованию ВТС Украины с иностранными государствами») Кабинет Министров Украины, в частности, обеспечивает реализацию государственной политики в сфере военно-технического сотрудничества и предоставляет по представлению Межведомственной комиссии по политике военно-технического сотрудничества и экспортного контроля полномочия субъектам военно-технического сотрудничества на право осуществления экспорта, импорта товаров военного назначения.

⁸ Ст. 106: Президент Украины: 1) обеспечивает государственную независимость, национальную безопасность и правопреимственность государства; 17) является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил Украины; назначает на должности и освобождает от должностей высшее командование Вооруженных Сил Украины, других военных формирований, осуществляет руководство в сферах национальной безопасности и обороны государства; 18) возглавляет Совет национальной безопасности и обороны Украины.

⁹ Закон Украины, «О Совете национальной безопасности и обороны Украины», http://www.rainbow.gov.ua/content/zakon_rnbou.html.

Межведомственная комиссия по политике военно-технического сотрудничества и экспортного контроля при Президенте Украины является рабочим органом, который разрабатывает предложения по основным направлениям государственной политики в сфере ВТС. В соответствии с возложенными на нее задачами Комиссия, в частности, прорабатывает предложения по установлению, ограничению, прекращению, приостановлению и возобновлению военно-технического сотрудничества Украины с иностранными государствами. Несмотря на неоднократные попытки, закон «О военно-техническом сотрудничестве с иностранными государствами» так и остается проектом – он до сих пор не принят.¹⁰

Последние годы в организации работы Межведомственной комиссии по политике военно-технического сотрудничества и экспортного контроля при Президенте Украины возникли сбои. При этом, с начала марта 2010 года Межведомственная комиссия по политике военно-технического сотрудничества и экспортного контроля не работает.¹¹

Эта комиссия рассматривала наиболее сложные вопросы, требующие принятия сбалансированных политико-экономических решений. В связи с этим, к концу 2010 года накопилось значительное количество нерассмотренных заявлений предприятий на осуществление международных передач товаров. Фактически была заблокирована возможность реализации ряда многомиллионных контрактов. В результате консультаций, проведенных руководством ГСЭКУ в Администрации Президента Украины и Правительстве, соответствующие заявления, начиная с ноября 2010 года, рассматриваются на заседаниях Межведомственного совета при ГСЭКУ с учетом результатов предварительного письменного согласования вопроса со всеми заинтересованными государственными органами. Такой механизм не только увеличил нагрузку на ГСЭКУ, но и повысил ответственность Госэкспортконтроля за

¹⁰ Проект Закона о военно-техническом сотрудничестве с иностранными государствами, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=4228&skl=5.

¹¹ Актуальные вопросы экспортного контроля, Интервью с первым заместителем председателя ГСЭК С.Химченко, *Defense Express*, 11 января 2012 г., <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=37193>.

принятые решения. Межведомственный совет при ГСЭКУ имеет суженный состав (по сравнению с аналогичным советом в составе СНБО), а уровень представительства перечисленных в нем органов существенно ниже.

При отсутствии международных ограничений на соответствующие международные передачи, принимаются сбалансированные решения, которые опираются на анализ всех политических, военно-технических и экономических аспектов. В межведомственном обсуждении и согласовании, кроме Госэкспортконтроля, как правило, принимают участие представители Администрации Президента Украины, Аппарата СНБО Украины, Министерства иностранных дел, Министерства обороны, Минпромполитики (до момента его реорганизации), Минэкономики (ныне Минэкономразвития), ГКАУ, Службы безопасности, Службы внешней разведки Украины, Главного управления разведки Минобороны, Государственной таможенной службы и других органов.¹²

В ходе административной реформы и реформирования Министерства промышленной политики возник вопрос о передаче ряда его функций другим центральным органам исполнительной власти. Например, уже в 2012 г. остро встанет вопрос лицензирования деятельности некоторых оборонных предприятий (по истечению срока действия ранее оформленных документов). Часть полномочий промышленного министерства была передана Министерству экономического развития и торговли Украины. Сегодня в его составе действует Департамент промышленной политики, в который структурно входит управление оборонно-промышленного комплекса (в составе четырех отделов: развития ОПК, специальных программ и ВТС, политики в сфере государственного экспортного контроля и лицензирования).

В России в сфере ЭК сегодня сформирована вертикальная структура принятия решений.

В соответствии с Конституцией РФ *Президент России* отвечает за внешнюю политику, включая политику в области нераспространения

¹² Там же.

ОМУ. В области экспортного контроля президент утверждает контрольные списки, издает указы и распоряжения.

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. Но если в Украине перманентно происходило перераспределение полномочий между Президентом и Кабмином, то в России такого не было в принципе, потому что исполнительная власть была консолидирована.

Правительство РФ утверждает списки и представляет их 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.

Помимо вертикали управления 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, созданный Указом Президента Российской Федерации в январе 1992 г. 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. А в некоторых случаях Минатом, лоббируя интересы своего комплекса, добивался политических решений, вызывавших 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, со временем, влияние этого министерства снизилось. В ходе административной реформы 2004 г. данное Министерство было вообще упразднено. Вместо него было создано Федеральное агентство по атомной энергии, а вопросами ядерного оборонного комплекса продолжило заниматься Министерство обороны РФ.

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

В течение 1990-х гг. между государственными ведомствами шла борьба за полномочия в системе ЭК. Обязанности между ведомствами и внутри них неоднократно перераспределялись. Создание Департамента экспортного контроля в рамках Министерства экономического развития и торговли 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 МЭРТ, 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 ес-

тественно, заместитель министра входил в состав Комиссии по экспортному контролю.

Первый механизм ЭК осуществляет контроль продукции военного назначения. Он ведется на основе Федерального закона от 19.07.1998 № 114-ФЗ в ред. от 07.05.2009 «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами», а также издаваемых в соответствии с ним нормативных актов Президента и Правительства. В отличие от продукции двойного назначения, особенностью законодательства, регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере, является принцип государственной монополии на деятельность в области военно-технического сотрудничества. Это означает, что внешнеторговую деятельность в отношении продукции военного назначения могут осуществлять только специальные субъекты – государственные посредники, образованные по решению Президента Российской Федерации, а также российские организации – разработчики и изготовители такой продукции, получившие в установленном порядке такое право. Иным организациям, а также физическим лицам осуществлять внешнеторговую деятельность в сфере военно-технического сотрудничества запрещено. По отношению к продукции военного назначения применяется государственный контроль за уровнем внешнеторговых цен, а также предусмотрена возможность возмещения экспортерам понесенных ими убытков в случае принятия Президентом Российской Федерации решения о приостановлении или прекращении военно-технического сотрудничества с иностранными государствами. В практике Федеральной Службы ВТС используются только разовые лицензии. Институт генеральных лицензий не предусмотрен.

По второму направлению Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) РФ также имеет довольно широкие полномочия, которые распространяются на обширные сферы экономики.¹³ Например, – это техническая защита информации, вопросы аккредитации и лицензирования контролируемых видов деятельности. К решению вопросов экспортного контроля привлекаются торгово-про-

¹³ См. веб-сайт «Федеральная служба по техническому и экспортному контролю», http://www.fstec.ru/_razd/_osno.htm.

мышленные палаты, которые рассматривают проблемы исходя из того, что экспортный контроль является нетарифным методом регулирования российского экспорта.

В соответствии с Положением о Федеральной службе по техническому и экспортному контролю, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1085 «Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю», ФСТЭК России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим реализацию государственной политики, организацию межведомственной координации и взаимодействия, специальные и контрольные функции в области государственной безопасности. Одной из функций ФСТЭК является мониторинг за обучением иностранных граждан в высших учебных заведениях, чего пока нет в Украине.

В рамках выполнения функций в области государственного контроля ФСТЭК России осуществляет взаимодействие с ФСБ России.

В 2010 году только в рамках компетенции ФСТЭК России в отношении юридических лиц было проведено 230 плановых проверок, из них 226 выездных и 4 документарных (по вопросам экспортного контроля). Проверки в отношении индивидуальных предпринимателей в отчетный период не проводились. В отношении 102 проверенных ФСТЭК России юридических лиц (44,3% от общего количества проверенных юридических лиц) выявлено 413 нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации.

По результатам проверок и административных расследований возбуждено 7 дел об административных правонарушениях, а также выдано 33 предписания об устранении выявленных нарушений. Общая сумма уплаченных (взысканных) административных штрафов составила 212 тысяч рублей. Юридическими лицами, в отношении которых были проведены проверки, при методической помощи со стороны ФСТЭК России разработаны планы устранения выявленных нарушений и недостатков. Ход реализации указанных планов взят ФСТЭК России на контроль.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ УКРАИНЫ

В настоящее время можно выделить несколько направлений развития системы экспортного контроля в Украине и РФ. В их основе – предупреждение коррупции и пресечение возможностей контрабанды критических товаров и технологий.

В частности, это следующие направления:

- А. Усовершенствование нормативно-законодательного поля с учетом возможности перехода системы экспортного контроля на уведомительный режим.
- Б. Совершенствование парламентского уровня экспортного контроля.
- В. Совершенствование общественного уровня экспортного контроля.
- Г. Принятие дополнительных мер по защите нематериализованных технологий.

С точки зрения совершенствования законодательства в Украине необходимо принять закон о военно-техническом сотрудничестве, закон о трансфере технологий.

Анализ практического применения действующего в Украине законодательства в сфере экспортного контроля указывает на необходимость его совершенствования путем реализации ряда шагов.

Во-первых, это внесение поправок в Закон от 2003 г., призванных систематизировать полномочия ГСЭКУ, а также порядок взаимодейст-

вия Службы с другими органами государственной власти в сфере экспортного контроля.

Во-вторых, законодательно закрепить за ГСЭКУ обязанность ежегодно предоставлять Верховной Раде Украины подробный отчет о результатах работы в сфере экспортного контроля в объемах, которые приняты в европейских странах.

В-третьих, окончательно урегулировать порядок международных передач товаров, которые могут содержать государственную тайну.

В-четвертых, усовершенствовать систему ответственности за нарушения в сфере экспортного контроля, предусмотрев: введение дифференциации наказаний за нарушение требований законодательства; расширение возможностей для применения наказаний, не связанных с финансовыми взысканиями (отмена регистрации, временное ограничение в праве на осуществление международных передач и тому подобное); повышение персональной ответственности руководителей и ответственных работников предприятий, в частности через установление специального срока для наложения административного взыскания.

Наконец, в-пятых, перейти к уведомительному характеру функционирования системы в вопросах проведения переговоров.

На сегодняшний день ГСЭКУ разработан проект постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка государственного экспортного контроля за проведением переговоров относительно осуществления экспорта товаров и об общих требованиях к внешнеэкономическим договорам (контрактам) о совершении международных передач товаров». Соответствующий проект проходит процедуру межведомственного согласования. Принятие этого постановления позволит кардинально сократить количество контролируемых переговоров. Контроль будет производиться лишь в тех случаях, когда речь идет о перспективе поставок товаров в страны, относительно которых существуют обязательные для Украины международные ограничения на передачи определенных категорий товаров.

Перестройка системы экспортного контроля, переход от разрешительного принципа к уведомительному, потребует более глубоких изменений и больше времени, так полагают в ГСЭКУ. Для этого, в первую очередь, следует изменить образ мышления отечественных экспортеров. В их действиях над чисто коммерческими интересами должны возобладать общегосударственные политические интересы. Ведь требования по выполнению соответствующих международных обязательств Украины, в любом случае, должны неукоснительно выполняться. Также должны выполняться и другие политически мотивированные требования государства к международным передачам оружия и военной техники. Поэтому переход к уведомительной системе экспортного контроля потребует кардинального повышения ответственности экспортеров за свои действия. ГСЭКУ не только ведет работу по организации создания на предприятиях таких структур, но и консультирует, аттестует их и выдает соответствующие документы. Ожидается, что предприятия, обеспечившие надежную работу систем внутрифирменного экспортного контроля, в перспективе смогут первыми апробировать принципы уведомительного подхода. Сама система внутрифирменного экспортного контроля допускает осуществление менеджером среднего звена контроля над выполнением правил экспортного контроля в подразделениях, связанных с международными передачами товаров и их доставкой. После того, как на каждом из предприятий ОПК появятся структуры с соответствующими полномочиями относительно принятия решений по вопросам операций подразделений, связанных с международными передачами товаров, роль ГСЭКУ может трансформироваться, а деятельность спецэкспортеров будет носить в значительной степени информативный характер. При этом в государстве должны четко действовать системы административной и уголовной ответственности за нарушение правил торговли продукцией, услугами и технологиями военного назначения и двойного применения.

На сегодняшний день в мире остается нерешенной проблема гарантированного недопущения реэкспорта вооружений. По мнению главы Комитета по политике военно-технического сотрудничества и

экспортного контроля при Президенте Украины Леониде Рожене, сегодня ни одна страна не может самостоятельно справиться с проблемой реэкспорта оружия. «Несмотря на принятые украинским правительством меры – в частности, в условия контрактов вносится пункт о невозможности перепродажи оружия – эту проблему должно решать международное сообщество. Например, внедрением практики присутствия международных наблюдателей при передачах оружия, а также общепринятыми в мире формами маркировки вооружений и военной техники», – отмечал Л. Рожен.¹⁴ Согласно Закону Украины «О государственном контроле за международными передачами товаров военного назначения и двойного применения» от 2003 г., субъекты осуществления международных передач товаров военного назначения обязаны предоставить специально уполномоченному органу исполнительной власти по вопросам государственного экспортного контроля полную и достоверную информацию об известном ему конечном использовании товаров, международные передачи которых планируется осуществить, а также оригиналы документов о гарантиях, подтверждающих использование товаров исключительно в заявленных им или другим конечным потребителем целях. Кроме того, они должны принимать меры для проведения проверки доставки и конечного использования вооружений в случае их экспорта и предоставлять об этом информацию специально уполномоченному органу исполнительной власти по вопросам государственного экспортного контроля, а также содействовать уполномоченным на это государственными органами Украины в проведении ими таких проверок. В свою очередь, ГСЭКУ и уполномоченные государственные органы Украины имеют право проводить проверку доставки или конечного использования товаров на любом этапе их международной передачи и после фактической доставки товаров конечному потребителю вне пределов Украины в случае, когда это предусмотрено внешнеэкономическими договорами (контрактами) или если это оговорено международными договорами, участниками кото-

¹⁴ Валентин Бадрак, «За что и почему Украину обвиняют в нелегальной торговле оружием», *Defense Express*, 13 июня 2004 г., <http://www.defense-ua.com/rus/news/?id=13283>.

рых является соответствующее государство и Украина. Однако, далеко не все страны-партнеры Украины являются участниками упомянутых договоров.

Нередко Украина и РФ сталкиваются с обвинениями по поводу нарушения международных договоренностей. И хотя чаще всего это обвинения со стороны масс-медиа, имеют место и санкции по отношению к конкретным предприятиям. Так, в сентябре 2004 г. власти США наложили штрафные санкции на ряд иностранных компаний, в том числе «Запорожскую региональную внешнеэкономическую ассоциацию», за продажу военных технологий и вооружений в Иран. Всего в списке компаний, на которые были наложены санкции, 14 фирм. По словам представителя Госдепартамента США Ричарда Баучера, «существует заслуживающая доверия информация о том, что данные компании, начиная с 1999 г., передали Ирану объекты или технологии, которые могут использоваться для создания оружия массового поражения или для изготовления баллистических ракет».

Украинская сторона отреагировала оперативным заявлением МИД. По мнению Госэкспортконтроля, в случае с поставками украинских ракет Х-55 в Иран следует использовать «правильную» терминологию. Здесь следует говорить не о передаче Украиной ракет в Китай и Иран в нарушение требований Режимы контроля за ракетными технологиями, а относительно Ирана – еще и санкций СБ ООН, а о контрабанде этих товаров на этапе их передачи из Украины в Россию.

Кроме того, несмотря на официальный отказ украинского правительства от участия в Бушерском контракте, проблема частного перемещения специалистов не была решена. Так, руководитель ядерных программ Центра исследований армии, конверсии и разоружения Алексей Бреус упоминал не только утечку из Украины ученых (на начало 2000 г. – около 1000 ученых, из которых около 300 докторов наук), но и отъезд около 200 украинских ядерщиков на работы в Иран.

Государственная власть в Украине все еще относится к военно-техническому сотрудничеству и международным трансферам чувствительной продукции как к специфическому бизнесу, а не как к форме деятельности на международной арене. Это предопределяет отсутст-

вие четкой информационной политики в сфере экспортного контроля – даже в тех случаях, когда идет речь о национальных интересах. Одним из путей противодействия возможным враждебным действиям конкурентов может стать выработка четкой государственной политики в области информационного обеспечения осуществления экспорта вооружений. При этом существенную роль в формировании действительно открытой информационной среды вокруг оружейного экспорта могут сыграть неправительственные организации и средства массовой информации. Для этого, среди прочего, целесообразно создать специальный сайт, на котором размещалась бы оперативная информация относительно реализованных контрактов в области международных трансферов вооружений и продукции двойного использования (в объеме, не менее того, что подается Украиной в международные организации), а также данные об осуществлении поставок, если они не содержат секретных данных или конфиденциальной информации, предусмотренной текстом договоров.

Установление эффективного парламентского контроля над этой сферой остается одной из самых актуальных проблем, решение которой позволит в значительной степени снять с Украины обвинения в постоянных нарушениях международного законодательства в сфере экспортного контроля. Несмотря на работу парламентских комиссий в данной сфере, уровень парламентского контроля за чувствительным экспортом остается, с одной стороны, излишне политизированным, а с другой, недостаточно последовательным и всеобъемлющим. Ведь осуществляя контроль над экспортом чувствительных материалов, Верховная Рада Украины будет разделять между спецэкспортерами и исполнительной властью ответственность за соблюдение норм при реализации контрактов по экспорту вооружений. Фактически, обязав отечественных спецэкспортеров ежегодно отчитываться перед Верховной Радой Украины относительно результатов продажи продукции военного назначения, сам парламент будет вовлечен в систему экспортного контроля. Последнее позволит избежать внутривнутриполитических скандалов вокруг торговли оружием, которые негативно сказываются на имидже Украины.

Негосударственные организации и СМИ все еще вынуждены пользоваться непроверенной информацией, что не способствует объективному представлению общества о мероприятиях Украины по передачам чувствительных товаров и технологий. Дальнейшее развитие взаимодействия негосударственного сектора с правительственными структурами предусматривает, с одной стороны, укрепление интернациональных связей на уровне негосударственных структур, проведение периодических специальных информационных мероприятий и, с другой стороны, публикацию правительством Украины официальных отчетов о международных передачах чувствительных товаров. На сегодняшнем этапе украинские СМИ выступают скорее непрофессиональными наблюдателями в освещении тех процессов, которые происходят в оружейном бизнесе. СМИ не стремятся и не имеют опыта для проведения расследований в этой сфере, учитывая закрытость тематики и сложность отношений с властью.

Дальнейшего усовершенствования требует система взаимодействия негосударственных организаций и СМИ с носителями нематериализованных технологий, в частности, с учеными и сотрудниками некоторых чувствительных отраслей (например, ядерной, биологической, химической и др.), представители которых в результате постоянного недофинансирования могут способствовать утечке чувствительной информации из Украины, в том числе и в «нежелательные» страны.

Возможными путями предоставления общественности информации относительно экспорта вооружения могут быть:

- ✓ публикация в СМИ (или, например, на специальном сайте) ежегодных отчетов Правительства о деятельности в этой сфере;
- ✓ открытые парламентские дебаты по вопросам экспорта оружия;
- ✓ анализ и публикация обобщенных данных относительно региональных и мировых рынков вооружений.

Условно можно выделить три основных типа нежелательного распространения нематериализованных технологий. Во-первых, это неконтролируемое появление критической информации в Интернете, где целостное представление о создании конкретного вида оружия, как

правило, подано в виде разрозненной информации. Во-вторых, это не санкционированная передача технологий или частичного описания (части документации) ноу-хау с использованием Интернета, то есть отправка почтой или размещение информации в сети таким образом, чтобы она оказалась доступной для реципиента. И, наконец, распространение знаний путем непосредственного привлечения к контакту их носителей, в первую очередь, ученых-разработчиков вооружения, военной техники и технологий, а также узких специалистов в смежной сфере деятельности. Также можно рассматривать и незадокументированное проведение дополнительных работ (исследований, консультаций) в рамках выполнения заключенных контрактов.

Мероприятия по противодействию распространению нематериализованных технологий осуществляются за счет: установления ограничений на такие передачи; непосредственного осуществления контроля; физического контроля передачи; проведения расследования и введения санкций. На практике, реализация каждого из этих шагов сталкивается с рядом проблем, обусловленных необходимостью их ресурсного обеспечения. В частности, достаточно трудно определить конкретное понятие нематериализованной технологии, которая подлежит ограничениям. Еще тяжелее проконтролировать ее распространение с использованием современных электронных средств. В действительности, трудно определить само понятие «экспорт» нематериализованных технологий, поскольку при их распространении, например через сеть Интернет, физического (в обычном понимании этого слова) пересечения таможенной границы Украины не происходит. Также трудно оценить саму перспективность или новизну технологии, обозначить сферу ее возможного применения. Для этого требуется высокий уровень подготовки и широкий технический кругозор, которого, по определению, не может быть у рядовых сотрудников контролирующих органов. Сегодня наиболее реальным и эффективным путем предотвращения нежелательного распространения нематериализованных технологий является доведение до спецэкспортеров, а также потенциальных носителей нематериализованных технологий степени их ответственности за распространение чувствительной информации, а также создания на пред-

приятнях и в научно-исследовательских учреждениях специальных систем безопасности с целью противодействия утечке нематериализованных технологий (в том числе в рамках формирования системы внутрифирменного экспортного контроля). Устранение условий для утечки технологий возможно путем их легализации («выведения из тени»), т.е. проведения оценки их реальной стоимости, учета, персонализации авторов и предоставления им возможности пользоваться правом собственности законным путем (правом владения, распоряжения, использования), получать причитающиеся им роялти. При условии легализации нематериализованных технологий, решения проблемы авторских прав отпадет необходимость их охраны, потому как их разработчики, носители будут самими рьяными охранниками своих секретов. Государство же будет только контролировать недопущение передачи этих технологий в страны из «черного списка».

Сегодня ГСЭКУ настаивает на необходимости активизации действий в этом направлении со стороны Государственного агентства по вопросам науки, инноваций и информатизации Украины. Ведь согласно своему Положению Госинформнауки Украины, кроме прочего, проводит госэкспертизу договоров по трансферу технологий, регистрирует и ведет госреестр таких договоров. Участие этого центрального органа исполнительной власти в решении вопросов предотвращения утечек технологий, которые подлежат экспортному контролю, необходимо.

Снижение вероятности передачи технологий (передачи документации в электронном виде) посредством Интернета возможно путем ужесточения контроля над работой исполнителей с документами, содержащими государственную или коммерческую тайну, физического ограничения и контроля свободного доступа в Интернет сотрудников на рабочих местах, однако, такой путь не является продуктивным и, как показывает практика, ведет к самоизоляции, прекращению взаимообобщения в научной среде и последующему отставанию от лидеров, утрате конкурентоспособности.

При этом следует особо подчеркнуть, что вопросы несанкционированных «утечек» секретной информации, в том числе нематериализо-

ванных оборонных технологий, находятся вне компетенции Госэкспортконтроля Украины.

Для наглядности можно привести данные СБУ за 2002 год, когда спецслужбой было раскрыто 36 фактов противоправной деятельности в сфере военно-технического сотрудничества.¹⁵ Среди них вопрос распространения критических знаний занимал особенное место. В частности, за попытку незаконного вывоза из Украины технологий военного назначения был осужден заместитель директора Житомирского НИИ радиосистем. Также был задержан и депортирован из Украины иностранец, который намеревался через территорию страны провезти контрабандой в Иран некоторые элементы системы управления ракет. Согласно данным СБУ, в Луганской области была остановлена попытка передачи за границу должностными лицами одного из НИИ научно-технической документации с конфиденциальной информацией, принадлежащей государству. А в Хмельницкой и Запорожской областях предотвратили утечку за границу важных данных, которые составляли государственную тайну.¹⁶

Сегодня практически во всем мире осознаются проблемы утечки нематериализованных технологий. Эта проблема решается преимущественно путем повышения информированности и правовой грамотности субъектов хозяйственной деятельности, которые обладают соответствующими технологиями или создают их.

Решение проблемы несанкционированных передач нематериализованных технологий на национальном уровне напрямую связано с адаптацией законодательной базы к условиям рынка. Верховная Рада Украины уже рассмотрела в первом чтении законопроект о государственном регулировании деятельности в сфере трансфера технологий (с 2004 года не принят), который должен позволить коммерциализировать результаты научных и научно-прикладных исследований, объекты права интеллектуальной собственности, технологическое оборудование, а также определить порядок и последовательность выполне-

¹⁵ См.: Сообщение пресс-центра СБУ, 25 марта 2003 г.

¹⁶ См.: Агентство Defense Express, 13 сентября 2004 г.

ния операций технологического процесса производства продукции. При рассмотрении возможностей улучшения ситуации на национальном уровне наибольшего внимания, очевидно, заслуживают рекомендации от самих носителей информации. Одну из ощутимых проблем всей технологической сферы Украины составляет тот факт, что интеллектуальная собственность в Украине не оформлена в виде патентов и «ноу-хау», не персонифицирована, не оценена, не поставлена на баланс предприятия, не отражается на себестоимости продукции. Такая ситуация приводит к отсутствию личной вовлеченности ученых в торговлю технологиями и организованную передачу (коммерциализацию) знаний в критических областях. И, соответственно, стимулирует их самостоятельные поиски. Специалисты в области передач и внедрения технологий считают, что если правильно учитывать затраты на интеллектуальную собственность в себестоимости продукции, то предприятие имеет законную возможность выплачивать определенные суммы в виде «роялти» коллективам конструкторского бюро, разработчикам и отдельным ученым.

Национальный режим экспортного контроля в России в современных условиях также 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. Например, 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.

Российские эксперты признают необходимость жесткой организации экспортного контроля в РФ с целью предотвращения несанкцио-

нированного трансфера технологий, и особенно, нанотехнологий.¹⁷ В частности, к причинам обострения технологических угроз безопасности страны аналитики РФ относят в первую очередь неконтролируемый экспорт нанотехнологической продукции, которая может быть использована в сфере освоения космоса (коммуникационные устройства, датчики, конструкционные материалы, топливо, источники питания и т.п.), поправки к Кодексу об административных нарушениях, ужесточающие экспортный контроль в сфере военно-технического сотрудничества.¹⁸ Еще в 2005 году в РФ были внесены поправки, ужесточающие административную ответственность за нарушение законодательства об экспортном контроле в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, а также иных видов вооружения и военной техники. В то же время, имеет место неоднозначное понимание ситуации со стороны парламентариев. В частности, говорилось о том, что «законодательство об экспортном контроле содержит массу расплывчатых формулировок и неясностей, которые позволяют департаменту экспортного контроля Минэкономразвития творить, по сути дела, произвол». Согласно заявлениям некоторых депутатов, нынешние законы не содержат расшифровки понятия «специальная технология», и в этих условиях следователям ФСБ нельзя давать возможность единолично принимать решения о нарушении законодательства об экспортном контроле.

Между тем, РФ сталкивалась с проблемами несанкционированной утечки технологий и материалов. В частности, в конце 1998 года ФСБ рапортовала о прекращении деятельности сотрудников одного из ядерных предприятий Челябинской области, которые намеревались вывезти 18,5 кг радиоактивных материалов.¹⁹ А в 2003 году в РФ имело место «показательное дело» в отношении красноярского ученого Валентина Данилова, которого обвиняли в шпионаже в пользу США, а именно: в передаче данных, необходимых для производства

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

¹⁸ См.: cnews.ru, 11 ноября 2005 г.

¹⁹ См.: ИТАР-ТАСС, 18 декабря 1998 г.

вооружений.²⁰ В мае 2009 года в России были задержаны военные, пытавшиеся вывезти 20 тонн секретных частей к ЗРК.²¹ Тот же источник упоминает, что в начале 2007 года был предотвращен вывоз в рейсовом автобусе на границе с Латвией около 200 кг военного имущества, в том числе датчиков избыточного давления и устройств для запуска авиадвигателей, которые эксперты позднее признали деталями истребителя Су-27 и вертолета КА-27.

Следует отметить, что государства постсоветского мира, и в том числе Украину и РФ, довольно часто атаковали иностранные средства массовой информации, обвиняя в незаконных поставках вооружений и нарушениях правил международного рынка оружия. Хочется подчеркнуть, что далеко не только страны бывшего СССР являлись мишенью средств массовой информации, и далеко не только Киеву приходится оправдываться. История подобных обвинений довольно давняя, однако – показательная. Скажем, еще в июне 1996 г. *Washington Times* опубликовала серию статей, посвященных тайным контактам Украины с правительством Каддафи в военно-технической области. Украинская сторона опровергла тогда все обвинения, а руководство США вроде бы согласилось с ее аргументами. Но серия публикаций на тему сотрудничества Украины с Ливией не прошла незамеченной для американских законодателей. В сентябре 1996 г. Конгресс США принял поправку к федеральному закону об иностранной помощи, которая могла увязать помощь Украине с тайным сотрудничеством Киева и Триполи. Согласно этой поправке, в случае получения неоспоримых доказательств такого сотрудничества глава американского государства был обязан подать в Конгресс представление о прекращении экономической помощи Украине.²²

В западной прессе время от времени появлялись статьи на украинско-африканские темы. На Западе считали, что Украина слишком неразборчива в военно-технических связях. Это даже становилось пред-

²⁰ См.: Агентство РосБизнесКонсалтинг, 26 мая 2003 г.

²¹ См.: NewsRu, 22 мая 2009 г.

²² Валентин Бадрак, «За что и почему Украину обвиняют в нелегальной торговле оружием?», *Зеркало недели*, 13 июня 2004 г.

метом обсуждения в законодательных органах ряда государств. Например, Великобритания официально призывала Украину не поддерживать антиправительственную группировку УНИТА в Анголе, после того, как английские парламентарии высказались о том, что украинские пилоты, якобы, выполняли рейсы по доставке повстанцам УНИТА военного снаряжения. Пик наступил, когда летом 1999 г. в активную фазу вступила подготовка к выборам Украины непостоянным членом СБ ООН. В западных изданиях Guardian и Financial Times не единожды появлялись сообщения о том, что Украина поставляла оружие повстанческой организации УНИТА. Издания ссылались на доклад ООН о странах, предоставляющих поддержку этой группировке. Украина попала в один список с государствами, участвующими в поставке оружия боевикам в обмен на бриллианты, – Того, Руандой, Буркина-Фасо, ЮАР, Марокко, Болгарией. Эксперты ООН сделали вывод, что большая часть вооружений поставлялась из Восточной Европы, причем много экипажей самолетов, доставлявших контрабандное оружие в Анголу, были из Украины. Правда, докладчики ООН, в отличие от газет, упомянули, что свидетельств участия украинского правительства в торговле оружием в Анголе нет.

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ, ЗЛУОПОТРЕБЛЕНИЙ И КОРРУПЦИИ

Вопрос злоупотреблений и коррупции в оборонной и оборонно-промышленной сфере остается актуальным как для военного ведомства, так и для системы управления и функционирования ОПК. Можно даже утверждать, что эта проблема остается традиционной для Украины, она прямо взаимосвязана с функционированием системы экспортного контроля. Именно эта проблема резко уменьшает привлекательность Украины как партнера в сфере ВТС.

Не следует считать, что эта проблема проявилась лишь в настоящее время. Существует большое количество разнообразных эпизодов, которые доказывают, что такая ситуация существовала всегда. В частности, громким скандалом закончилась попытка большого проекта по утилизации старых боеприпасов в конце 90-х годов прошлого века, когда на рынке Украины пыталась работать американская компания «Эллайент Техсистемз Корп.». А парламентская комиссия по вопросам расследования злоупотреблений украинских компаний при реализации вооружения и военной техники в марте 1998 года объявила о целом ряде разного рода нарушений и злоупотреблений.

Если вернуться к настоящему, то о злоупотреблениях менеджеров Министерства обороны Украины несколько раз сообщали украинские СМИ. В частности, газета «Зеркало недели» обнародовала ряд материалов, при этом сообщения, которые были подкреплены копиями документов, касались как предыдущей, так и нынешней власти. Например, в материалах предоставляются конкретные схемы злоупотребе-

ний военных менеджеров – от предвзятого выбора единственного поставщика до осуществления закупок по завышенным ценам.²³

Среди наиболее громких случаев в оборонно-промышленной сфере следует вспомнить срыв серийного производства военно-транспортного самолета Ан-70 и факты разворовывания государственного имущества на Харьковском авиационно-промышленном предприятии. Важно отметить, что речь идет не о частных единичных случаях, а о типичных ситуациях, которые при налаживании ВТС стоит принимать во внимание.

Так, в 2009 году Контрольно-ревизионным управлением Министерства промышленной политики Украины были обнаружены многочисленные финансовые злоупотребления на КИАЗ «Авиант», которые непосредственно коснулись ключевых программ авиационного строительства Украины. «Авиант» оказался не в состоянии отчитаться перед Министерством обороны о расходовании 100 млн грн, выделенных в 2007 году на программу военно-транспортного самолета Ан-70. Аналогичная ситуация оказалась и по программе регионального самолета Ан-148: «не найдено», по словам менеджера самолетостроения, около 150 млн грн. Таким образом было зафиксировано нецелевое использование ресурсов руководством государственного оборонного предприятия. При этом крайне проблематичными оказались и вопросы управления авиационной промышленностью. В частности, за короткое время, с 2005 по 2008 годы, должность гендиректора завода «Авиант», включая возобновление восстановления по решению суда, занимали три человека, и за это время объем злоупотреблений оценивается экспертами Министерства промышленной политики в сотни миллионов гривен. Кроме того, завод на протяжении года не осуществлял отчислений в пенсионный фонд, а накопленная задолженность по заработной плате погашалась уже за счет финансовой помощи АНТК им. Антонова, который выделил на эти цели из собственной прибыли 40 млн грн.

²³ См. материалы по адресам: <http://news.zn.ua/articles/75833#article>, <http://news.zn.ua/articles/79224>, <http://news.zn.ua/articles/76844>.

Если из менеджмента завода «Авиант» никто не был осужден, то в конце 2010 года бывший генеральный директор Харьковского государственного авиационно-промышленного предприятия (ХГАПП) Павел Науменко был приговорен к 10 годам лишения свободы за разворовывание государственного имущества в особо крупных размерах. Начальник Харьковского управления СБУ Андрей Мухатаев отмечал по этому поводу причастность должностных лиц предприятия к многочисленным частным компаниям-партнерам предприятия, которые выполняли работы в интересах менеджмента завода.

Выводы

Анализ функционирования системы экспортного контроля Украины и РФ свидетельствует, что в этих государствах создан действенный механизм экспортного контроля вооружений, военной техники, специальных услуг, чувствительных материалов и технологий. Система экспортного контроля является многоуровневой и практически делает маловероятным участие государств на «черном» или «сером» рынках вооружений. Тем не менее, законодательное оформление системы экспортного контроля в Украине еще не завершено и требует принятия Закона Украины «О военно-техническом сотрудничестве Украины с иностранными государствами», последовательного заключения двухсторонних договоров о ВТС.

Система экспортного контроля РФ по своим целям, задачам и функциям аналогична украинской. Однако, в отличие от Украины, система экспортного контроля РФ координируется Министерством обороны РФ.

Структурно российская система экспортного контроля более разветвлена; она разделена на две взаимосвязанные части – по линии военно-технического сотрудничества, которая занимается товарами военного назначения, и по линии продукции двойного применения. Российская система экспортного контроля более регламентирована административно и всеобъемлюща по сферам, чем украинская. При этом жесткое административное регулирование в РФ не допускает упрощения процедур, постепенного перехода к уведомительному характеру функционирования. В целом, в области экспортного контроля в РФ наблюдается дальнейшее ужесточение правил, усиление контроля. Так, согласно подготовленному проекту относительно контроля

за списанием федерального имущества (проект приказа ФСТЭК России «Об утверждении Перечня документов, необходимых для согласования Федеральной службой по техническому и экспортному контролю списания федерального имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями и федеральным автономным учреждением, подведомственными Федеральной службе по техническому и экспортному контролю») планируется контролировать процесс списания имущества, которое подлежит контролю и, гипотетически, может быть похищено, например, в процессе списания и утилизации. Не исключено, что в России будет наблюдаться дальнейшее перераспределение функций между заинтересованными ведомствами, детализация и усложнение процедур экспортного контроля, что в конечном счете приведет к снижению активности деятельности небольших оборонных предприятий, не вошедших в состав крупных концернов.

Принятие в Украине в 2003 году закона об экспортном контроле разграничило права и обязанности центральных органов государственной власти, завершило формирование системы экспортного контроля в стране. Тем не менее, фактическое прекращение работы органа, готовящего к принятию ключевых политических решений относительно начала или завершения военно-технического сотрудничества с определенными государствами, подводит к выводу, что в Украине действующая власть рассматривает налаженную систему ВТС и ЭК только как специфический бизнес, но не как один из видов деятельности государства на международной арене. Кроме того, укрепление президентской вертикали управления военно-техническим сотрудничеством Украины с иностранными государствами приводит к появлению тенденций, которые могут негативно повлиять на международный имидж государства. В частности, среди потенциально проблемных участков экспортного контроля можно выделить:

- ✓ отсутствие механизмов парламентского контроля за сферой военно-технического сотрудничества;
- ✓ прекращение практики создания специальных парламентских органов для осуществления такого контроля;

- ✓ отсутствие практики привлечения к общественному контролю негосударственных организаций со стороны парламента;
- ✓ слабый общественный контроль со стороны средств массовой информации.

Проблема активного участия парламента, масс-медиа и неправительственных организаций в контроле за сферой военно-технического сотрудничества и экспортного контроля тождественна и для РФ. Несмотря на наличие разветвленной сети профильных структур, имеет место оперирование сугубо дозированной, переданной органами власти, информацией. Налицо и признаки цензуры, что даже при жесткой вертикали управления военно-техническим сотрудничеством может привести к реализации потенциально рискованных сделок. В частности, предусматривающих попадание критических технологий в потенциально неблагоприятные страны (регионы), осуществление реэкспорта и т.д.

Важно отметить, что на жизнеспособность системы экспортного контроля влияет и общая административная формула управления оборонной промышленностью и другими носителями критической информации или материалов. Начатая в Украине реформа системы государственного управления оборонной промышленностью не завершена. Как и прежде, предприятия оборонной промышленности разбросаны по нескольким министерствам, а координация их деятельности в целях эффективного военно-технического сотрудничества затруднена. В кратчайшие сроки Кабинету Министров Украины необходимо перераспределить функции реорганизованных министерств. Не в последнюю очередь в связи с этим, как уже отмечалось, прекратила свою деятельность Межведомственная комиссия по политике военно-технического сотрудничества и экспортного контроля при Президенте Украины. Компенсирующий ее совет, который собирается при Госслужбе экспортного контроля Украины, имеет суженный состав и более низкий уровень представительства.

Анализ систем экспортного контроля в РФ и Украине свидетельствует о необходимости конкретизации и подробного определения уровня доступа общественности к информации о международных пе-

редачах вооружений, военной техники, специальных услуг, чувствительных материалов и технологий. Особенно информации о реализации таких сделок, которые выходят за рамки взятых на себя Украиной международных обязательств, которые можно публиковать (вместе с данными, подаваемыми МИДом Украины в соответствующие международные организации) на специальном сайте.

В целом необходимо создать предпосылки для поступательного перехода РФ и Украины на европейскую модель, которую иногда называют «системой catch-all», учитывающую всевозможные негативные последствия от экспорта вооружений, например, гуманитарные, политические.

Важнейшей задачей для государств постсоветского пространства представляется дальнейшее внедрение и развитие системы внутрифирменного экспортного контроля на подавляющем большинстве оборонных предприятий, что, в свою очередь, должно стать предпосылкой перехода от разрешительного характера функционирования системы экспортного контроля к уведомительному. При этом необходима четкая дифференциация санкций за нарушение правил экспортного контроля.

Наименее регламентированным и наиболее сложным вопросом экспортного контроля остается надзор за распространением нематериализованных технологий, а также цивилизованный контроль за деятельностью самих носителей критической информации. Эта проблема характерна не только для РФ, Украины и других государств бывшего СССР, но и крупнейших поставщиков критической информации из Европы и Америки. Для комплексного решения этой проблемы необходимо создать условия для цивилизованного трансфера технологий, путем их учета в стоимости продукции, постановки на баланс предприятий интеллектуальной собственности, изменения законодательства в области авторских прав. Например, одним из качественных шагов могло бы стать принятие в Украине закона о трансфере технологий. Среди прочего, полезными представляются усилия международного сообщества в области организации подготовки специалистов по экспортному контролю. Следует также активно способствовать притоку

иностранных технологий, проведению совместных исследований и разработок. Для создания рычагов воздействия на носителей информации необходимо предпринимать более активные скоординированные усилия на интернациональном уровне. В частности, использование опыта НАТО и международного Научно-технического центра по переориентированию ученых на исследования в гражданском секторе свидетельствует об эффективности такого подхода в формировании отношений государства с научным миром. В этом контексте полезным и важным представляется информационный обмен, особенно касающийся борьбы с коррупцией в сфере функционирования оборонной промышленности и деятельности научно-исследовательских институтов. Создание совместных баз данных, особенно черных списков недобросовестных посредников и физических лиц, замеченных в нарушении требований экспортного контроля (или таких попытках), а также оперативной и действенной системы обмена информацией между таможенной, Госэкспортконтролем, другими компетентными органами разных стран представляется важнейшим элементом на пути предотвращения коррупции. Не менее важным может стать вовлечение в такие информационные обмены общественных неправительственных организаций, аналитических центров и групп экспертов, что может стать заметным сдерживающим фактором для авторитарных президентско-правительственных систем власти, характерных в том числе для РФ и Украины.

ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЙ АРМИИ, КОНВЕРСИИ И РАЗОРУЖЕНИЯ

Неправительственная общественная неприбыльная исследовательская организация «Центр исследований армии, конверсии и разоружения» (ЦИАКР) основанна с целью содействия развитию и углублению демократизации украинского общества путем распространения общепринятых в мире норм общественного контроля над силовыми структурами, исследования процессов разоружения и вооружения, эффективной конверсии предприятий ВПК Украины.

ЦИАКР создан в 1999 году как добровольное объединение специалистов в области освещения и исследования военно-гражданских отношений и военно-промышленного комплекса Украины для совместных исследований и освещения проблем трансформации украинской оборонной промышленности, гражданского контроля над силовыми структурами и участия Украины в международных режимах контроля за вооружениями и критическими технологиями.

Цели и принципы деятельности

Центр исследований армии, конверсии и разоружения действует как неправительственный форум для:

- ✓ изучения и анализа развития силовых структур Украины с учетом интересов демократического общества и украинского налогоплательщика;
- ✓ отслеживает и анализирует деятельность Украины в международных режимах и многосторонних соглашениях, касающихся

контроля за распространением вооружений и критических технологий;

- ✓ содействует трансформации украинской оборонной промышленности и распространения международного сотрудничества, реализации совместных проектов в области исследований военно-технического сотрудничества;
- ✓ учитывает в своей деятельности интересы национальных производителей оборонной сферы.

Центр исследований армии, конверсии и разоружения:

- ✓ исследует темпы, направления и последствия реформирования силовых структурах Украины, сотрудничает с ними;
- ✓ изучает тенденции и перспективы трансформации национальной оборонной промышленности;
- ✓ осуществляет мониторинг и анализ экспорта и импорта вооружений, продукции двойного назначения и чувствительных технологий на постсоветском пространстве, а также их распространения в мире.

Центр исследований армии, конверсии и разоружения принимает участие:

- ✓ в программах международных структур, занимающихся исследованием проблем мирового рынка вооружений, глобального разоружения;
- ✓ в проектах сотрудничества с международными и национальными неправительственными организациями, которые занимаются исследованием разоружения, деятельности силовых структур и другими средствами содействуют демократизации общества;
- ✓ в распространении материалов специальных научных конференций правительственных структур, встреч и отчетов подобных неправительственных организаций, которые занимаются изучением проблем этого направления.

Центр исследований армии, конверсии и разоружения завершил исследования:

- ✓ Военно-техническое сотрудничество Украины с иностранными государствами.
- ✓ Вооруженные Силы Украины. Тенденции развития.
- ✓ Договор ПРО. Украинский интерес.
- ✓ ГУУАМ. Военный аспект.

Центр исследований армии, конверсии и разоружения продолжает работу над следующими проектами:

- ✓ Оборонные предприятия Украины. Перспективы и возможности кооперации.
- ✓ Вооруженные Силы Украины. Оценка боеспособности.
- ✓ Система экспортного контроля Украины.
- ✓ Пресса и силовые структуры. Существует ли демократический контроль?

Все права защищены. Любое копирование, хранение в любой информационно-поисковой системе либо дальнейшая передача любой из частей данной публикации в любом виде и с использованием любых средств и устройств (электронных, механических, фотокопировальных, записывающих и т.п.) разрешены только при условии предварительного согласия Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Дальнейшее распространение данной публикации разрешено только при условии, что она не будет—посредством продажи или любым другим путем—сдаваться в прокат или распространяться любым другим способом без предварительного согласия издателя. Распространение данной публикации с соблюдением вышеуказанных требований разрешено при условии сохранения оригинального оформления и обложки, и соблюдения аналогичных требований со стороны каждого последующего издателя.

Центр исследований армии, конверсии и разоружения, *Вызовы для систем контроля над экспортом вооружений Украины и Российской Федерации*, Серия региональных программ DCAF № 17 (Женева: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2013).

DCAF, Серия региональных программ № 17

Язык оригинальной версии: английский, Женева, 2012

Русская версия, 2013

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами
<www.dcaf.ch>

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Дизайн обложки: Ангел Недельчев

Формат: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-282-6



Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)

ДКВС был основан в 2000 году швейцарским правительством. ДКВС – международная организация, в которую входят 61 государство и швейцарский кантон Женева. Главными подразделениями ДКВС являются отделы исследовательских, оперативных и специальных программ. Штат Центра составляют более 100 человек из 32 стран. Штаб-квартира ДКВС находится в Женеве, Швейцария. Центр имеет постоянные представительства в Брюсселе, Любляне, Рамалле и Бейруте.

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одной из ведущих организаций в мире в сфере реформирования сектора безопасности (SSR) и управления сектором безопасности (SSG). ДКВС предоставляет странам консультативную поддержку, проводит программы практической помощи, разрабатывает и продвигает соответствующие демократические нормы на международном и национальном уровнях, пропагандирует передовой опыт и вырабатывает рекомендации для обеспечения эффективного демократического управления сектором безопасности.

Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, институты гражданского общества, международные организации и ряд ведомств сектора безопасности – полиция, суды, спецслужбы, пограничные службы и вооруженные силы.

www.dcaf.ch

Эта публикация подготовлена благодаря финансовой поддержке Директората политики безопасности – Федерального Департамента обороны, защиты населения и спорта Швейцарии

ISBN 978-92-9222-282-6



9 789292 222826

DCAF Серия региональных программ № 17