

КОНТРОЛЬ В ОТНОШЕНИИ ЭКСПОРТА ТЕХНОЛОГИЙ: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2009 г. Н. Ю. Осипова¹

Предотвращение незаконного распространения технологий, научно-технической информации и услуг, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, вооружения и военной техники, является одним из важнейших направлений реализации принятых Российской Федерацией международных обязательств и политики обеспечения национальных интересов и безопасности.

Контроль экспорта технологий существует, вероятно, столь же долго, как и сама международная торговля². Из истории Древнего мира нам известно, что все производители высокотехнологичных и получивших в мире признание за свое высочайшее качество товаров ревностно оберегали технологии производства (вспомним хотя бы персидские ковры из шелка, которые удерживают пролитую на них воду, или русские собольи шубы, весившие считанные граммы, которые, благодаря уникальной скорняжной технологии, можно было свернуть так, чтобы перевозить в обычном почтовом конверте)³.

Производители высокотехнологичных товаров на протяжении всей истории мировой торговли опасались, что их технологии, будучи вывезенными за рубежи страны, позволят иностранным производителям аналогичных товаров достичь такого же уровня качества и составить им конкуренцию. Особое значение это опасение вызывало в отношении оружия и других товаров военного назначения, поэтому государства принимали все возможные меры к тому, чтобы передовые технологии производства оружия, разработанные в их стране, не попали в руки других государств, особенно тех, с которыми возможно было предвидеть вооруженный конфликт или в отношении которых можно было предположить, что они станут продавать произведенное оружие потенциальному военному противнику первоначального обладателя технологии⁴.

Определение технологий для целей экспортного контроля в новейшей истории получило свое первое закрепление в законодательстве Соединенных Штатов Америки. Первые экспортные процедуры контроля появились в конце XVIII столетия, когда была сформирована американская независимость⁵.

Механизм экспортного контроля функционирует за рубежом более полувека. В конце 40-х годов в США Законом о контроле над экспортом было введено лицензирование при продаже товаров и технологий в страны социалистического лагеря. В это же время был образован Координационный комитет по многостороннему экспортному контролю (КОКОМ) – Coordinating Committee (CoCom), начавший функционировать с 1 января 1950 г. в соответствии с секретным “джентльменским соглашением”, заключенным по инициативе США и предусматривавшим контроль над экспортом так называемых стратегических товаров в СССР и другие социалистические страны.

На долгие годы КОКОМ стал одним из символов “холодной войны”.

Государственный контроль над экспортными операциями осуществлялся посредством выработки экспортных программ, установления контингентов и выдачи лицензий на вывоз определенных товаров, наблюдения за торговлей с отдельными странами или группами стран и контроля за экспортом отдельных товаров.

В рамках КОКОМ экспортный контроль был организован следующим образом. Формировались три списка товаров: 1) оружие и боеприпасы, а также товары, материалы и технологии для их производства; 2) оборудование, связанное с использованием атомной энергии; 3) промышленное оборудование так называемого двойного назначения, которое в принципе может быть применено в военных целях⁶.

Экспорт в социалистические страны товаров, включенных в первые два списка, был полностью запрещен. Товары, перечисленные в третьем списке, на которые приходилась значительная часть внешней торговли промышленным оборо-

¹ Аспирантка Института государства и права РАН.

² См.: *Manchini V.* Century World tendencies of development of the export control. Rome, 2008. P. 67.

³ См.: *Трошкина Т.Н.* Организационно-правовые основы экспортного контроля в Российской Федерации // Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 1. М., 2006. С. 66.

⁴ *Manchini V.* Op. cit. P. 67.

⁵ История мировой торговли. М., 1995. С. 123.

⁶ См.: *Manchini V.* Op. cit. P. 67.

дованием, разрешалось вывозить в порядке исключения после рассмотрения в КОКОМ каждого конкретного случая внешнеторговой поставки.

Механизм экспортного контроля постоянно развивался с учетом изменений мировой политической ситуации и новых достижений научно-технического прогресса. Если первоначально экспортный контроль был направлен против социалистических стран, то впоследствии он распространился и на развивающиеся страны, а также на отдельные капиталистические государства. Экспортным контролем охватывается реэкспорт товаров и технологий из тех стран, куда они первоначально были экспортированы, экспорт продукции, производимой в третьих странах по американским лицензиям и лицензиям других стран - участниц КОКОМ, а также продукции, содержащей запасные части или отдельные компоненты, произведенные в странах КОКОМ.

Кардинальное изменение мирового политического климата, несомненно, повлияло на многостороннюю систему экспортного контроля. С распадом СССР прекратил свое существование КОКОМ. Однако актуальность экспортного контроля не исчезла⁷.

В последнее десятилетие США принимали меры к тому, чтобы восстановить экспортный контроль и сформировать новые списки товаров, принципиально придерживаясь в этом формировании тех же трех групп, в соответствии с которыми списки экспортного контроля формировались в 40–50-х годах прошлого века⁸.

13 ноября 2000 г. президент США Б. Клинтон подписал P.L. 106–508 – распоряжение, обеспечивавшее временное восстановление действия Экспортного закона США до 20 августа 2001 г. В заявлении, сделанном по поводу подписания этого распоряжения, Б. Клинтон подчеркнул, что Экспортный закон США, действовавший в период “холодной войны” и ставший недействительным 20 августа 1994 г., должен быть пересмотрен в соответствии с новыми внешнеполитическими условиями, сложившимися после распада СССР и краха социалистического лагеря в целом. Президент США указал на то, что в экспортном законодательстве США вновь возникла потребность в формировании правового регулирования экспортного контроля, поскольку именно такие средства управления, которые характерны для Экспортного закона США, отражают ситуацию на быстро развивающемся мировом конкурентном рынке и гарантируют национальную безопасность путем установления экспортного кон-

троля за исключительно быстро меняющимися категориями и видами товаров двойного назначения⁹.

Администрация Б. Клинтона поднимала этот вопрос еще в 1994 г., но Конгресс США в тот момент не в состоянии был принять Экспортный закон США в новой, прогрессивной редакции. В этой связи Президент США в течение всего срока своих полномочий принимал меры экспортного контроля за товарами двойного назначения путем временного продления действия некоторых положений Экспортного закона США в рамках принадлежащих ему как президенту полномочий¹⁰.

Политическая ситуация в целом указывала на то, что администрация Президента Буша возвратится к вопросу о восстановлении Экспортного закона США в новой редакции, принимая во внимание важность этого акта для проведения США принятого внешнеполитического курса. Этот Закон является важным юридическим инструментом, при помощи которого регулируется экспорт американских товаров, произведенных на основе высоких технологий. Вашингтон широко использует этот механизм, чтобы достигать целей своей внешней политики.

В январе 2001 г. группа конгрессменов (республиканцы Фил Грамм и Майк Энзи вместе с демократами Тимом Джонсоном и Полом Сарбэйном) инициировали принятие Сенатом США новой редакции Экспортного закона США, содержащей в себе современные правовые механизмы экспортного контроля¹¹.

Средства экспортного контроля всегда играли важную роль в американской системе управления внешней торговлей, контроль за осуществлением которой согласно Конституции США возложен на Конгресс США, который должен принимать соответствующие законы.

В настоящее время предпринимателям США выгодно развивать высокотехнологичное производство в странах, где такое производство требует наименьших затрат, типа Малайзии или Филиппин. В этих странах значительно дешевле стоят энергия, основные средства и рабочая сила.

В случае если в США не станет государственного контроля за экспортом технологий и капитала, территории названных стран станут глобальными центрами передового производства, в то время как Соединенные Штаты и другие западные страны переживут деиндустриализацию. Этот процесс идет полным ходом, но благодаря различным ограничениям, включая нераспростране-

⁷ См.: История мировой торговли. С. 123.

⁸ См.: Byron K. Export control in the USA // Dayli News. New York, 2008. 23 febr.

⁹ См.: Трошкина Т.Н. Указ. соч. С. 67.

¹⁰ См.: Byron K. Op. cit.

¹¹ Ibid.

ние высоких технологий, негативные изменения в экономике США являются существенны¹².

Экспорту американских высоких технологий препятствовал экспортный контроль над товарами, внесенными в три указанных выше списка. Благодаря им современное производство сохранено и развито именно на американской территории. В результате экспортные средства управления позволяют Вашингтону сохранить некоторые крупномасштабные производства на основе высоких технологий, которые остаются уникальными и очень выгодными внутри страны. Все это облегчает американскую задачу сохранить статус технологической супердержавы и обеспечивает американское доминирование на мировом рынке товаров, произведенных на основе высоких технологий.

Вместе с тем экспортные средства управления непосредственно связаны с американской внешней политикой и используются как эффективный механизм обеспечения национальных интересов в области нераспространения оружия массового поражения. Сложно переоценить эту функцию экспортных средств управления и ее влияние на важнейшие мировые тенденции, включая развитие американско-российских отношений. В то же время следует учитывать, что жесткие односторонние шаги США в направлении экспортного контроля много раз приводили к конфронтации США с другими странами¹³.

В современных условиях основной целью экспортного контроля является предотвращение распространения оружия массового поражения и средств его доставки. В условиях, когда ряд государств пытается получить доступ к технологиям разработки собственного ядерного и ракетного оружия, экспортный контроль продолжает оставаться одним из важнейших способов поддержания международной стабильности. Страны, не имеющие оружия массового поражения и работающие над его созданием, предпринимают попытки закупить отдельные компоненты и технологии через посредников и использовать их в своих военных программах. Увеличение числа государств, располагающих, в частности, ядерным оружием, приведет к общему снижению международной стабильности.

Экспортный контроль в США осуществляется в настоящее время путем лицензирования экспорта товаров, включенных в списки военных товаров, оборудования для атомной энергетики и товаров двойного назначения, содержащих в себе технологии, которые могут быть использованы для производства оружия или боеприпасов, а также других товаров военного назначения¹⁴. Лицен-

зирование обеспечивает запрет на вывоз таких технологий в недружественные государства, которые могут использовать их для того, чтобы развить производство ядерного, химического, биологического и ракетного оружия. Поскольку товары двойного назначения составляют большую долю всего американского экспорта, администрация и Конгресс США принимают самые решительные меры к тому, чтобы избежать противоречий между приоритетами национальной безопасности и внешней политики и интересами американских фирм, особенно военно-индустриального комплекса. Однако в США выбор всегда делается в пользу национальных интересов, и любой производитель может быть привлечен к уголовной и гражданской ответственности, а также теряет право вести внешнюю торговлю в случае нарушения условий лицензирования, установленных в соответствии с Экспортным законом США¹⁵.

Российское законодательство об экспортном контроле во многом строится с учетом многогранного опыта США в этой области. В частности, ст. 1 Федерального закона "О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами" от 14 апреля 1998 г. установлено, что основными целями внешнеторговой деятельности являются защита отраслей российской экономики и отдельных хозяйствующих субъектов Российской Федерации от неблагоприятного воздействия иностранной конкуренции; обеспечение условий для эффективной интеграции Российской Федерации в мировую экономику; продвижение товаров, происходящих из Российской Федерации, на мировой рынок.

В то же время Россия при осуществлении экспорта и проведении экспортного контроля придерживается требований международных договоров в области нераспространения оружия массового поражения, средств его доставки, а также в области контроля за экспортом продукции военного и двойного назначения¹⁶. Воздействие, оказываемое на национальный (внутригосударственный) механизм экспортного контроля международно-правовыми актами, принятыми по соответствующему вопросу, является одной из особенностей российского экспортного контроля как инструмента государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ, была опубликована 11 июля 2000 г. Согласно данной концепции высшим приоритетом внешнеполитического курса России является защита интересов личности, общества и государства. В рамках это-

¹² *Manchini V.* Op. cit. P. 68.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ См.: *Byron K.* Op. cit.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ См.: *Трошкина Т.Н.* Указ. соч. С. 68.

го процесса главные усилия должны быть направлены на достижение следующих основных целей: обеспечение надежной безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе, которые в наибольшей мере отвечают интересам Российской Федерации как великой державы, как одного из влиятельных центров современного мира и которые необходимы для роста ее политического, экономического, интеллектуального и духовного потенциала; воздействие на общемировые процессы в целях формирования стабильного, справедливого и демократического миропорядка, строящегося на общепризнанных нормах международного права, включая прежде всего цели и принципы Устава ООН, на равноправных и партнерских отношениях между государствами; создание благоприятных внешних условий для поступательного развития России, подъема ее экономики, повышения уровня жизни населения, успешного проведения демократических преобразований, укрепления основ конституционного строя, соблюдения прав и свобод человека.

Серьезные масштабы, подчеркивается в концепции, приобретает проблема распространения оружия массового уничтожения и средств его доставки. Угрозу международному миру и безопасности представляют неурегулированные или потенциальные региональные и локальные вооруженные конфликты. Существенное влияние на глобальную и региональную стабильность начинает оказывать рост международного терроризма, транснациональной организованной преступности, а также незаконного оборота наркотиков и оружия¹⁷.

Современная система экспортного контроля в Российской Федерации представляет собой совокупность мер по реализации федеральными органами исполнительной власти установленного законодательством порядка вывоза за пределы Российской Федерации вооружений и военной техники, отдельных видов сырья, материалов, оборудования, технологий и научно-технической информации, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники, по недопущению вывоза оружия массового уничтожения и иных наиболее опасных видов оружия и технологий их создания, а также мер по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений данного порядка¹⁸.

Вопросы экспортного контроля и формирования его законодательной базы находятся в исключительном ведении Российской Федерации (ст. 71

Конституции РФ, ст. 3 Федерального закона “Об экспортном контроле” от 18 июля 1999 г.)¹⁹.

В механизме экспортного контроля задействованы глава государства и федеральное правительство. Президент РФ определяет основные направления государственной политики в области экспортного контроля, обеспечивает здесь согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации, а также утверждает списки (перечни) контролируемых товаров и технологий.

Правительство РФ организует реализацию государственной политики в области экспортного контроля, определяет порядок осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники. Кроме того, оно принимает в пределах своей компетенции решения о проведении переговоров и подписании международных договоров Российской Федерации в области экспортного контроля²⁰.

Регулирование передачи технологий по ч. IV ГК РФ²¹ во взаимодействии с действующей системой экспортного контроля в России представляет вполне работоспособный правовой механизм, который может обеспечить достижение перечисленных внешнеполитических целей нашего государства. Тем не менее общая система правового регулирования РФ в области экспортного контроля подвергается критике в юридической литературе. “Несмотря на значительное приращение нормативно-правовой базы в области экспортного контроля, эта отрасль законодательства далека от совершенства. Административная реформа, существенно изменившая организационную основу экспортного контроля, привела к тому, что многие из ранее принятых нормативных правовых актов нуждаются в переработке и редактировании. Наряду с этим ключевые проблемы современной мировой политики (в том числе иранский и северокорейский ядерные проекты), новые угрозы и вызовы, на которые предстоит ответить мировому сообществу (в их числе – ядерный и биологический терроризм), заставляют искать более эффективные формы и методы экспортного контроля”²², – отмечает в этой связи Т.Н. Трошкина.

¹⁹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 30. Ст. 3774.

²⁰ См.: Manchini V. Op. cit. P. 69.

²¹ См.: Собрании законодательства Российской Федерации. 2006. № 52 (Ч. I). Ст. 5496.

²² Трошкина Т.Н. Указ. соч. С. 70.

¹⁷ См.: там же. С. 69.

¹⁸ См.: История мировой торговли. С. 126.

При формировании правового регулирования экспортного контроля РФ необходимо учесть опыт США как государства, имеющего наибольший опыт в этой области. При обстоятельствах длительности исторических процессов формирования современного правового регулирования Соединенных Штатов в этой области они действительно занимают доминирующее положение на мировом рынке высокотехнологичных товаров и, очевидно, сохраняют это положение в будущем.

В заключение необходимо отметить следующее.

Правовое обеспечение экспортного контроля и направления его развития касались в основном товаров и технологий и порядка обращения с ними. Действующее законодательство во многом оставляет открытым вопрос правового регулирования отношений, возникающих между физическими лицами (“носителями секретов” и специальных знаний) и государством.

Позитив развития сложившегося положения следует сосредоточить на выделении бюджетных средств для исследований в области приоритетных направлений. К их числу в нашей стране относятся: информационно-телекоммуникационные технологии и электроника; космические технологии; перспективные вооружения, военная и специальная техника; перспективные производственные технологии; топливо и энергетика; транспорт; экология и рациональное природопользование и др. Для этого нужно внести определенные изменения в ч. 3 ст. 21 Бюджетного кодекса²³, расшифровав строку “прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов”, и значительно увеличить ассигнования, предусмотренные для финансирования этих областей Законом о бюджете²⁴.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 3995.

Необходимо также внести соответствующие поправки в законодательство, касающееся госзаказа, предусмотреть налоговые льготы научным организациям на имеющееся у них имущество, снизить таможенные пошлины на ввозимое специализированное оборудование.

Системных поправок требует Федеральный закон “Об экспортном контроле”. В нем следует закрепить следующие положения: механизм формирования списка технологий, по которым Российская Федерация занимает передовые позиции, с целью обеспечения в этой сфере наиболее жесткого и эффективного контроля; обязательность независимой идентификационной экспертизы товаров и технологий двойного назначения; упорядоченность процедуры передачи части основных контрольных функций от внутрифирменных программ экспортного контроля независимой государственной организации; строгая юридическая ответственность за незаконную передачу (в любой форме) иностранным лицам и организациям товаров и технологий, подлежащих экспортному контролю.

Государственный контроль за экспортным технологическим призван учитывать позитивный зарубежный опыт сочетания различных видов юридической ответственности, применяемых к нарушителям законодательства РФ об экспортном контроле, и распространяться как на российских граждан, так и на иностранцев и лиц без гражданства.

Вносимые в законодательство поправки ориентированы на унификацию действующего нормативного правового обеспечения экспортного контроля в странах Содружества Независимых Государств с учетом того, что характер и перспективы отношений между странами – членами СНГ весьма различны и на будущее обозначена задача вступления Российской Федерации в ВТО.