

И. А. Полищук

заслуженный юрист РФ

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Создание международного механизма экспортного контроля за товарами и технологиями двойного назначения относится к началу второй половины XX в. и связано с образованием в 1949 г. по инициативе США специализированного органа ведущих капиталистических государств по контролю за экспортом так называемых стратегических товаров в СССР и другие страны социалистического лагеря — Координационного комитета по контролю за экспортом (КОКОМ) — Coordinating Committee (CoCom), который начал функционировать с 1 января 1950 г.

Первоначально экспортный контроль был направлен на ограничение, а в ряде случаев и запрет экспорта товаров и технологий исключительно в социалистические страны, впоследствии был распространен на развивающиеся страны и на отдельные капиталистические государства. Экспортным контролем также охватывался реэкспорт товаров и технологий из тех стран, в которые они первоначально были экспортированы, экспорт продукции, производимой в третьих странах по американским лицензиям и лицензиям других стран-участниц КОКОМ, и продукции, содержащей запасные части или отдельные компоненты, произведенные в странах КОКОМ.

В СССР система экспортного контроля начала формироваться в 1980-х гг. в качестве противовеса КОКОМ в целях предотвращения возможности нанесения ущерба государственным интересам от экспорта отдельных видов товаров и технологий, которые могли быть применены при создании вооружения и военной техники. Существовавшие в тот период государственная монополия на внешнеторговую деятельность и система жесткого государственного планирования создавали достаточно надежную основу для исключения возможности несанкционированной передачи за рубеж чувствительной продукции.

Распад СССР и кардинальное изменение политической ситуации в мире привели к тому, что КОКОМ в марте 1994 г. прекратил свое существование. Однако актуальность вопросов экспортного контроля не исчезла ни для государств, входивших в КОКОМ, ни для России как правопреемницы СССР. Произошла корректировка целей экспортного контроля с учетом новых угроз и вызовов международной безопасности.

В настоящее время сформирована международная система экспортного контроля, в рамках которой действует ряд режимов, являющихся ее основным рабочим элементом. К указанным режимам относятся Комитет Цангера (КЦ), Группа ядерных поставщиков (ГЯП), Австралийская группа (АГ), Режим контроля за ракетной технологией (РКРТ) и Вассенаарские договоренности (ВД). Международные режимы направлены на выработку единых подходов в области экспортного контроля, а также на гармонизацию национальных процедур и правил в данной области.

Россия как член всех международных режимов, за исключением Австралийской группы, является одним из ведущих партнеров в рамках функционирования международной системы экспортного контроля.

Начало формирования российской системы экспортного контроля и организационно-правовых основ ее деятельности связывают с изданием Указа Президента Российской Федерации от 11 апреля 1992 г. № 388 «О мерах по созданию системы экспортного контроля в России»¹. Согласно данному Указу российская система экспортного контроля формировалась в целях защиты государственных интересов при осуществлении внешнеэкономической деятельности и соблюдения международных обязательств по нераспространению оружия массового уничтожения и иных наиболее опасных видов оружия.

На законодательном уровне определение системы экспортного контроля как совокупности мер по реализации федеральными органами исполнительной власти установленного законодательством Российской Федерации порядка вывоза за пределы Российской Федерации вооружений и военной техники, а также отдельных видов сырья, материалов, оборудования, технологий и научно-технической информации, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники (товары двойного применения), по недопущению вывоза оружия массового уничтожения и иных наиболее опасных видов оружия и технологий их создания, а также мер по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений этого порядка впервые было дано в Федеральном законе «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»².

Специальным законодательным актом, устанавливающим основные принципы осуществления государственной политики, правовые основы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области экспортного контроля, а также определяющим права, обязанности и ответственность участников внешнеэкономической деятельности, является принятый в 1999 г. Федеральный закон «Об экспортном контроле».

Согласно ст. 1 указанного Федерального закона (с учетом изменений, вступивших в силу с 1 января 2008 г.) под экспортным контролем пони-

¹ Ведомости Совета народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 956.

² СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3923.

мается комплекс мер, обеспечивающих реализацию установленного законодательством Российской Федерации порядка осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности (прав на них), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо при подготовке и (или) совершении террористических актов.

Основными целями экспортного контроля в России помимо защиты интересов государства и реализации требований международных договоров в области нераспространения оружия массового поражения, средств его доставки, а также в области контроля за экспортом продукции военного и двойного назначения являются создание условий для интеграции экономики Российской Федерации в мировую экономику и противодействие международному терроризму.

Исходя из Конституции Российской Федерации³, Президент Российской Федерации возглавляет систему экспортного контроля и как глава государства определяет основные направления государственной политики в области экспортного контроля, обеспечивая согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации в данной области.

Правительство Российской Федерации с учетом положений Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»⁴ организует реализацию государственной политики в области экспортного контроля, определяет порядок осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении контролируемых товаров и технологий.

Указом Президента Российской Федерации от 29 января 2001 г. № 96⁵ в целях обеспечения реализации государственной политики в области экспортного контроля, а также для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и организационно-методического руководства работами по экспортному контролю образован межведомственный координационный орган по экспортному контролю — Комиссия по экспортному контролю Российской Федерации.

В Комиссии представлены органы государственной власти, обеспечивающие исполнение законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля в соответствии с возложенными на них полномочиями. Возглавляет Комиссию Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации.

К ведению Комиссии отнесено рассмотрение наиболее важных вопросов, имеющих межведомственный характер. Решения, принимаемые Комиссией в пределах ее компетенции, являются обязательными для федеральных органов исполнительной власти, представленных в Комиссии.

³ Российская газета. 1993. 25 дек.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁵ Там же. 2001. № 6. Ст. 550.

Главным рабочим элементом системы экспортного контроля, отвечающим за непосредственную реализацию единой государственной политики, функциональное регулирование и организацию межведомственного взаимодействия в области экспортного контроля, является предусмотренный ст. 11 Федерального закона «Об экспертном контроле» специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области экспортного контроля. Функции указанного органа возлагались сначала на Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю, затем на Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, а с 2004 г. указанные функции возложены на Федеральную службу по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России), полномочия которой в области экспортного контроля регулируются законодательными актами (прежде всего, Федеральным законом «Об экспертном контроле»), актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Согласно Положению, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1085 «Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю»⁶, основными задачами ФСТЭК России являются реализация государственной политики и организация межведомственного взаимодействия в области экспортного контроля, контроль за соблюдением российскими участниками внешнеэкономической деятельности законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля, а также осуществление центральным аппаратом Службы организационно-технического обеспечения деятельности Комиссии.

Несмотря на подведомственность Минобороны России, ФСТЭК России наделена правом осуществлять самостоятельное нормативно-правовое регулирование вопросов, отнесенных к ее компетенции (в том числе и вопросов экспортного контроля). Это исключение из общего правила, установленного Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁷, подтверждает важность задач экспортного контроля и особый административно-правовой статус Службы.

192 Методы осуществления экспортного контроля определены Федеральным законом «Об экспертном контроле».

Одним из них является идентификация контролируемых товаров и технологий, которая представляет собой установление соответствия сырья, материалов, оборудования, научно-технической информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, являющихся предметами внешнеэкономических операций, товарам и технологиям, включенным в списки контролируемых товаров и технологий.

Российские контрольные списки в полной мере соответствуют спискам международных режимов экспортного контроля. При введении кон-

⁶ СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3541.

⁷ Там же. № 11. Ст. 945.

трольных списков российское законодательство не пошло по пути ЕС, где действует единый контрольный список. В настоящее время действуют шесть контрольных списков продукции, в отношении которой установлен экспортный контроль. Российские списки утверждаются указами Президента Российской Федерации, которые вступают в силу не ранее чем через три месяца со дня их официального опубликования.

Проведение идентификации товаров и технологий является обязанностью российского участника внешнеэкономической деятельности. В результате сравнения технических параметров и характеристик объекта внешнеэкономической деятельности с техническими описаниями контролируемых товаров и технологий экспортер должен сделать однозначное заключение о том, подпадает ли предмет внешнеэкономической сделки под контрольные списки или нет. Российские участники внешнеэкономической деятельности могут заключать договоры о проведении идентификации контролируемых товаров и технологий с экспертными организациями, которые в обязательном порядке должны иметь специальное разрешение на осуществление деятельности по идентификации контролируемых товаров и технологий, полученное в порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2001 г. № 477⁸.

Результаты экспертизы используются российскими участниками внешнеэкономической деятельности в целях реализации разрешительного порядка осуществления внешнеэкономической деятельности. Данный метод осуществления экспортного контроля предназначен для определения необходимости получения лицензии или иного, предусмотренного законодательством Российской Федерации, разрешительного документа на осуществление внешнеэкономических операций с контролируемыми товарами и технологиями.

Внеэкономические операции, предусматривающие передачу контролируемых товаров и технологий (в том числе прав на них) иностранным лицам, ввоз отдельных видов контролируемых товаров и технологий на таможенную территорию Российской Федерации подлежат лицензированию. Согласно Федеральному закону «Об экспортном контроле» и Положению о лицензировании внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), в отношении которых установлен экспортный контроль, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2008 г. № 691⁹, лицензии выдаются ФСТЭК России.

На осуществление внешнеэкономических операций с контролируемой продукцией выдаются разовые или генеральные лицензии.

Разовая лицензия выдается для осуществления экспортной или импортной операции с конкретной контролируемой продукцией по одно-

⁸ СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2687.

⁹ Там же. 2008. № 38. Ст. 4324.

му договору (контракту, соглашению) с указанием ее количества, страны конечного пользования, продавца (отправителя) и покупателя (получателя). Срок действия такой лицензии определяется условиями внешнеэкономической сделки, но не может превышать одного года с даты предоставления лицензии.

На экспорт конкретных видов контролируемых товаров в отдельные иностранные государства решением Правительства Российской Федерации могут выдаваться генеральные лицензии. Эти лицензии содержат указание предельного количества продукции и страны конечного пользования без определения конкретного покупателя (получателя).

Генеральная лицензия может выдаваться только российскому юридическому лицу, создавшему внутрифирменную программу экспортного контроля и получившему свидетельство о государственной аккредитации.

Государственная аккредитация организаций, создавших внутрифирменные программы экспортного контроля, организуется ФСТЭК России в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2000 г. № 176¹⁰, и Административным регламентом, утвержденным приказом ФСТЭК России от 4 апреля 2008 г. № 77 (зарегистрирован в Минюсте России 12 мая 2008 г., регистрационный № 11644)¹¹.

Вывоз из Российской Федерации контролируемых товаров и технологий без передачи их (в том числе прав на них) иностранному лицу может осуществляться без лицензий с условием, что эти товары и технологии будут оставаться под непосредственным контролем российского участника внешнеэкономической деятельности, осуществляющего их вывоз из Российской Федерации, и будут возвращены в Российскую Федерацию в установленные сроки. В этом случае решение о вывозе из Российской Федерации контролируемых товаров и технологий без лицензий принимается Комиссией по экспортному контролю Российской Федерации в порядке, определяемом в положениях об осуществлении контроля за внешнеэкономической деятельностью в отношении контролируемых товаров и технологий, утверждаемых Правительством Российской Федерации.

194 Статья 20 Федерального закона «Об экспортном контроле» содержит норму, обязывающую российских участников внешнеэкономической деятельности получить в соответствии с Правилами, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2005 г. № 517¹², разрешение Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации на осуществление внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), не подпадающими под

¹⁰ СЗ РФ. 2000. № 10. Ст. 1139.

¹¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 27.

¹² СЗ РФ. 2005. № 34. Ст. 3509.

действие контрольных списков (режим всеобъемлющего контроля (в ряде западных стран — catch-all)).

Указанное разрешение должно быть получено в случаях, если российские участники внешнеэкономической деятельности имеют основания полагать, что эти товары и технологии могут быть использованы для создания оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники или приобретаются в интересах лиц, в отношении которых имеются полученные в соответствии с законодательством Российской Федерации сведения об их участии в террористической деятельности, либо если российские участники внешнеэкономической деятельности проинформированы об этом ФСТЭК России в письменной форме.

Основанием для выдачи лицензии или разрешения Комиссии либо отказа в выдаче соответствующего документа являются результаты государственной экспертизы внешнеэкономической сделки, проводимой в соответствии с Правилами, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2001 г. № 294¹³.

Государственная экспертиза проводится межведомственными экспертными советами, образуемыми при ФСТЭК России по соответствующим направлениям науки, техники и технологии на основании документов, представленных российским участником внешнеэкономической деятельности в ФСТЭК России для получения лицензии или разрешения, перечень которых определяется соответствующими положениями об осуществлении экспортного контроля.

Важнейшим элементом российской системы экспортного контроля являются таможенные органы, осуществляющие таможенный контроль и таможенное оформление вывоза из Российской Федерации контролируемых товаров и технологий. Для решения задач в области экспортного контроля в структуре таможенных органов созданы специальные подразделения.

Таможенные органы наряду с ФСТЭК России наделены полномочиями по применению мер государственного принуждения (санкций) в отношении лиц, нарушивших порядок осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении контролируемых товаров и технологий или предпринявших попытку совершить такие действия.

Нарушения законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля определены в ст. 30 Федерального закона «Об экспортном контроле».

В отношении должностных лиц организаций и граждан, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля, предусмотрена уголовная, административная и гражданско-правовая ответственность.

Уголовная ответственность установлена ст. 189 Уголовного кодекса Российской Федерации¹⁴. Предварительное следствие по уголовным

¹³ СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2687.

¹⁴ Там же. 1996. № 25. Ст. 2954.

делам о преступлениях, предусмотренных данной статьей, проводится следователями органов федеральной службы безопасности. Таможенным органам предоставлено право проведения неотложных следственных действий по уголовным делам данной категории.

Административная ответственность за нарушение законодательства об экспортном контроле предусмотрена ст. 14.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁵.

Кодексом также предусмотрены административные наказания за невыполнение законных требований должностного лица органа, уполномоченного в области экспортного контроля, а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей (ч. 4 ст. 19.4), невыполнение в установленный срок законного предписания, решения органа, уполномоченного в области экспортного контроля или его территориального органа (ч. 2 ст. 19.5), непредставление в органы, уполномоченные в области экспортного контроля, сведений (информации), если представление таких сведений (информации) является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации об экспортном контроле, либо представление заведомо недостоверных сведений (ч. 2 ст. 19.8).

Согласно ст. 23.9 Кодекса право рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных данными статьями, предоставлено руководителю федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области экспортного контроля (директору ФСТЭК России), его заместителям, руководителям структурных подразделений ФСТЭК России, их заместителям, руководителям территориальных органов ФСТЭК России.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 14.20 и ч. 2 ст. 19.5, рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

2008, № 2

196 Протоколы об административных правонарушениях в области экспортного контроля составляются соответствующими должностными лицами, указанными в Перечне, утвержденном приказом ФСТЭК России от 11 апреля 2005 г. № 124¹⁶.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 14.20, могут также составлять должностные лица органов федеральной службы безопасности и должностные лица органов, уполномоченных в области правовой защиты результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения. Перечни указанных должностных лиц утверждены соответственно приказами ФСБ России от 6 сентября 2007 г. № 453¹⁷ и Минюста России от

¹⁵ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 19.

¹⁷ Там же. 2007. № 49.

28 июня 2002 г. № 182¹⁸. Несмотря на наличие права составлять протоколы об административных нарушениях, ни должностным лицам ФСБ России, ни должностным лицам Минюста России не предоставлено право рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 14.20.

Федеральным законом «Об экспортном контроле» предусмотрена также ответственность организаций, допустивших правонарушение, повлекшее за собой причинение существенного ущерба политическим и экономическим интересам Российской Федерации, обороне страны и безопасности государства либо совершенное повторно. В этом случае по решению Правительства Российской Федерации указанные организации могут быть лишены права заниматься отдельными видами внешнеэкономической деятельности на срок до трех лет.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в Российской Федерации сформировался и действует правовой режим экспортного контроля, представляющий собой законодательно установленный особый порядок правового регулирования осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности (прав на них), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо при подготовке и (или) совершении террористических актов.

Данный правовой режим обладает самостоятельными юридическими и организационными средствами (нормативной правовой основой, структурой, субъектами, методами правового регулирования, системой организационно-юридических гарантий, в том числе совокупностью юридических санкций за нарушение требований режима и т.д.¹⁹).

¹⁸ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 30.

¹⁹ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М.: НОРМА, 2007. С. 479—481.