

УДК 339.56.055

ЭКСПОРТНЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ЗАПРЕТОВ И ОГРАНИЧЕНИЙ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ ТОВАРАМИ

Гурова Е.С., Безуглов Д.А., Краславская Г.И.

Ростовский филиал Российской таможенной академии, Ростов-на-Дону, e-mail: bezuglovda@mail.ru

В настоящее время в связи с политической и социальной нестабильностью в различных регионах мира, а также террористическими угрозами для мирового порядка и безопасности особое значение приобретает эффективность системы регулирования трансграничного перемещения товаров и технологий, которые могут быть использованы в процессе изготовления оружия массового поражения и при совершении террористических актов, а также внешняя торговля отдельных стран вооружением и военной техникой. В статье рассмотрены теоретические и практические основы применения мер экспортного контроля в системе запретов и ограничений внешней торговли товарами. Теоретическая база системы экспортного контроля в России представлена во взаимосвязи отдельных элементов в различных сферах внешней торговли – товарами двойного и военного назначения, особенности применения этих мер во взаимной торговле государств – членов ЕАЭС и статус мер в качестве вводимых в одностороннем порядке. Отдельное внимание уделено самим объектам контроля, номенклатуре соответствующих товаров, их природе, особенностям и практическим аспектам применения разрешительного порядка, начинающихся с идентификации контролируемой продукции и имеющихся при этом проблем в современных условиях, а также перспективам формирования единого порядка экспортного контроля в ЕАЭС.

Ключевые слова: экспортный контроль, запреты и ограничения внешней торговли товарами, товары двойного назначения, продукция военного назначения, идентификация объектов экспортного контроля, лицензии и разрешения

EXPORT CONTROL IN THE SYSTEM OF PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS OF FOREIGN TRADE

Gurova E.S., Bezuglov D.A., Kraslavskaya G.I.

Rostov branch of the Russian Customs Academy, Rostov-on-Don, e-mail: bezuglovda@mail.ru

Currently, due to political and social instability in various regions of the world, as well as terrorist threats to world order and security, of particular importance to the effectiveness of the system of regulation of cross-border movement of goods and technologies that can be used in the manufacturing process of weapons of mass destruction and terrorist acts, as well as the external trade of individual countries with weapons and military equipment. In the article theoretical and practical bases of application of measures of export control in the system of prohibitions and restrictions of foreign trade. The theoretical basis for an export control system in Russia is represented in the relationship of individual elements in various fields of foreign trade – goods of military and dual-specific applications of these measures in the mutual trade of States-members of the Union and the status of measures as unilaterally imposed. Special attention is paid to the objects themselves control the range of the relevant goods, their nature, characteristics and practical aspects of the application permission order, starting with the identification of controlled items and existing problems in modern conditions and prospects of forming the unified procedure of export control in the Eurasian economic Union.

Keywords: export control, prohibitions and restrictions of foreign trade in goods, dual use goods, military products, identification of export control licenses and permits

В настоящее время в связи с политической и социальной нестабильностью в различных регионах мира, а также террористическими угрозами для мирового порядка и безопасности особое значение приобретает эффективность системы регулирования трансграничного перемещения товаров и технологий, которые могут быть использованы в процессе изготовления оружия массового поражения и при совершении террористических актов, а также внешняя торговля отдельных стран вооружением и военной техникой. Данная система существует давно, на международном уровне принят ряд соглашений и договоров, развивается сотрудничество государств в этой сфере, действуют международные тамо-

женные операций, в частности Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, Международное агентство по атомной энергии и другие. Указанная система регулирования связана с понятием экспортного контроля, активно стала применяться странами Запада в XX веке.

По данным Стокгольмского института исследования проблем мира (SIPRI), мировые продажи продукции военного назначения по итогам 2012–2016 гг. увеличились на 8,4% в сравнении с предшествующим пятилетним периодом, при этом США и Россия остаются основными поставщиками вооружений на планете, суммарно занимая более 58% всего мирового рынка торговли оружием [1]. Доля России в мировом экспорте

оружия по итогам 2016 г. составила 23 %. В связи с чем продукция двойного и военного назначения, внешняя торговля которой регулируется системой экспортного контроля, занимает важное место, прежде всего, в структуре экспорта России.

Целью настоящей статьи является рассмотрение нормативно-правовых основ экспортного контроля в России в условиях Евразийского экономического союза (ЕАЭС), его места в системе запретов и ограничений внешней торговли товарами, структуры и особенностей, а также номенклатуры контролируемых товаров и проблем, связанных с ее практическим применением.

Экспортный контроль согласно праву ЕАЭС входит в систему запретов и ограничений внешней торговли товарами, наряду с такими мерами, как нетарифное и техническое регулирование, санитарно-эпидемиологические, ветеринарные и карантинные фитосанитарные требования [2]. Все эти меры разные, имеют свою сферу применения, объекты регулирования, особенности и формы подтверждения соблюдения запретов и ограничений.

Экспортный контроль является уникальной мерой в данной системе, так как не существует единого практического порядка его реализации на уровне ЕАЭС, в отличие от других запретов и ограничений, что означает приоритет национальных интересов и применение во взаимной торговле мер экспортного контроля между государствами – членами ЕАЭС. Другими словами, для экспортного контроля нет деления торговых партнеров на страны, входящие в интеграционное объединение и образующие единую таможенную территорию, и третьи страны, не входящие в ЕАЭС (табл. 1).

Содержание нормативных правовых актов ЕАЭС в области экспортного контроля составляют гармонизированные нормы

и правила, регулирующие внешнеэкономическую деятельность в отношении товаров двойного применения, их единообразное применение с учетом международных обязательства государства – члена ЕАЭС в области нераспространения оружия массового поражения и ракетных средств его доставки, а также экспортного контроля, интересов национальной безопасности, что существует в настоящее время на стадии проекта, и типовыми списками объектов контроля [3].

Таким образом, имеет место парадоксальная ситуация: таможенное декларирование и таможенные операции с товарами, перемещаемыми в рамках ЕАЭС, не осуществляются, а экспортный контроль применяется.

Другой особенностью экспортного контроля является его структура. Так, в праве ЕАЭС к мерам экспортного контроля отнесены меры контроля за перемещением продукции военного назначения, но национальный порядок в России разделяет эти меры на две различные системы, однако связанные между собой, но имеющие самостоятельные нормативные правовые основы.

В данном контексте экспортный контроль как комплекс мер регулирования внешнеэкономических операций с определенными товарами можно представить как двухуровневую систему:

1. Экспортный контроль в широком смысле (международный уровень), который объединяет меры, применяемые при перемещении различных видов продукции – как товаров двойного, так и товаров военного назначения [4].

2. Экспортный контроль в узком смысле (национальный уровень) – применяется только в отношении товаров двойного применения. Продукция военного назначения имеет собственную систему регулирования.

Таблица 1

Экспортный контроль в системе запретов и ограничений в ЕАЭС

№ п/п	Меры, применяемые в торговле с третьими странами (единый порядок)	Меры, применяемые во взаимной торговле (национальный порядок)
1	Меры нетарифного регулирования	Меры экспортного контроля
2	Меры, затрагивающие внешнюю торговлю товарами и вводимые исходя из национальных интересов	
3	Меры технического регулирования	
4	Санитарно-эпидемиологические и радиационные требования	
5	Ветеринарные требования	
6	Карантинные фитосанитарные требования	

Примечание. Меры, указанные в пунктах 4–6 табл. 1, могут при необходимости применяться во взаимной торговле.

Как и любую систему экспортный контроль можно представить как совокупность следующих элементов:

- нормативная правовая база, устанавливающая методы и средства регулирования;
- объект регулирования – товары двойного и военного назначения и внешнеэкономические операции с ними;
- разрешительная система, предполагающая применение лицензий, разрешений и иных документов, подтверждающих соблюдение ограничений;
- система органов и организаций, реализующих определенные функции по контролю за деятельностью лиц в данной сфере и оборотом определенных товаров, выдаче разрешительных и иных документов, идентификации контролируемых товаров.

В рамках экспортного контроля применяются меры регулирования, объединенные в две системы по группам подконтрольных товаров, имеющие различные нормативно-правовые основы, две системы контролирующих органов, различную номенклатуру подконтрольных товаров, две различные системы разрешительных документов (табл. 2).

Объединены эти системы характером мер, которые являются преимущественно национальными и неэкономическими по своей сути, приоритетом интересов государства в сфере внешней торговли подконтрольными товарами, методом реализации мер, осуществляемых посредством применения разрешительного порядка осуществления внешнеэкономической деятельности с подконтрольными товарами – использованием лицензий и иных разрешений.

Применение мер экспортного контроля как в отношении товаров двойного, так и военного назначения обусловлено инте-

ресами национальной безопасности, которые обеспечиваются государством в лице уполномоченных органов власти, интересы участников внешнеторговой деятельности являются в данном контексте вторичными. Если осуществление внешнеэкономической сделки с определенным объектом экспортного контроля может нанести ущерб национальной безопасности или интересам государства, то такая сделка не допускается, участнику внешнеэкономической деятельности запрещается осуществлять перемещение товара через границу России и не отказывается в возможности получения разрешительных документов.

Данное обстоятельство также отличает экспортный контроль от других запретов и ограничений, связанных с подтверждением права на импорт и (или) экспорт товаров, в частности мер нетарифного регулирования, реализуемых посредством квотирования, где государство при введении запретов и ограничений и контроле за их соблюдением ориентируется на состояние рынка конкретного товара, например, сельскохозяйственной продукции, учитывает «наполненность» рынка товарами национального производства и регулирует импорт товаров так, чтобы ограничения в отношении иностранных товаров могли способствовать развитию конкурентных преимуществ национальных изготовителей. При применении мер экспортного контроля состояние рынка и интересы импортеров и экспортеров не носят приоритетного характера, поскольку природа и специфические свойства товаров, относимых к объектам экспортного контроля, могут наносить ущерб интересам государства и безопасности населения.

Таблица 2

Элементы системы экспортного контроля в широком смысле и их содержание

№ п/п	Элементы системы контроля	Объекты контроля	
		Товары двойного применения	Продукция военного назначения
1	Нормативная правовая база	Федеральный закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле»	Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»
2	Перечни контролируемой продукции	Списки контролируемых товаров и технологий (6 указов Президента), отдельные товары (ст. 20 федерального закона от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ)	Классификатор продукции военного назначения (1 указ Президента)
3	Система разрешений на право перемещения товаров	Лицензии, разрешения и иные документы	Лицензии и иные документы
4	Специально уполномоченный орган	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю	Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству

В подтверждение такого вывода можно привести следующий факт: Китай является крупнейшим торговым партнером России, на долю которого приходится 14,3 % торгового оборота России или 18,4 млрд долл. США по итогам 1 квартала 2017 г. [5]. В сложившихся условиях ограничительные меры не способствуют развитию отношений, а наоборот, создают определенные барьеры, однако поставки определенных товаров двойного назначения, например некоторых электронно-оптических преобразователей, подпадают под запрет, в ряде случаев уполномоченными органами принимаются решения об отказе в выдаче разрешительных документов на вывоз товаров.

Система контроля за осуществлением внешнеэкономических операций с товарами двойного и военного назначения предусматривает «категорирование» лиц, допущенных к такой деятельности, то есть на нормативно-правовом уровне определяются категории лиц, которые имеют право на перемещение такой продукции через границу. Так, осуществлять трансграничное перемещение товаров двойного назначения могут только российские лица, что прямо указано в статье 1 соответствующего закона [5]. Причем под российскими лицами в данном контексте понимаются:

- юридические лица;
- физические лица, являющиеся гражданами России, и иностранные лица, получившие в Российской Федерации вид на жительство;
- физические лица, являющиеся субъектами предпринимательской деятельности.

Поставки военной продукции доступны еще более узкому кругу лиц – только субъектам военно-технического сотрудничества, которыми могут быть только определенные российские юридические лица [7]. Последнее обстоятельство позволяет сделать вывод, что на ввоз и (или) вывоз продукции военного назначения установлено исключительное право.

Для перемещения продукции военного назначения вне рамок военно-технического сотрудничества установлен особый порядок, связанный с применением специальной таможенной процедуры при перемещении воинских грузов.

Что касается физических лиц, перемещающих товары в неторговом обороте, объекты экспортного контроля не относятся к товарам для личного пользования, следовательно, такая деятельность может считаться только коммерческой и, соответственно, подпадает под все запреты и ограничения, в частности под разрешительный порядок.

Таким образом, государство строго регламентирует перечень участников внешнеторговой деятельности с контролируемой продукцией и исключает возможность трансграничного перемещения этих товаров в неторговом обороте, а также иностранными лицами в любых целях, поскольку получать разрешительные документы имеют право только российские лица, что следует из содержания нормативных правовых актов, устанавливающих порядок выдачи лицензий и разрешений в сфере экспортного контроля.

Наибольший интерес и самую сложную практическую проблему представляет номенклатура контролируемых товаров, при этом, как видно из табл. 2, она разная в различных областях – товары двойного применения включены в несколько списков, продукция военного назначения поименована в соответствующем классификаторе. Практическая проблема в данном случае означает как многообразие самой номенклатуры и ее значительный объем, так и сложность идентификации товаров. Кроме того, под товарами в данном случае понимаются как собственно товары, то есть определенные предметы, изделия, оборудование, вещества и т.п., так и техническая документация, содержащая информацию о таких товарах, результаты интеллектуальной деятельности, технологии их изготовления, работы и услуги. Поскольку номенклатуры и принцип их формирования в сфере товаров двойного и военного назначения различны, то рассмотреть их особенности необходимо по отдельности.

Главная особенность товаров двойного применения заключается, как это следует из их названия, в их «двойственной» природе, что означает следующее – сами товары являются по происхождению гражданскими, то есть изначально не создаются как военные и могут применяться в мирных целях, но обладают свойствами, которые позволяют их использовать в производстве продукции военного назначения, что делает их особо опасными. Другими словами, товары двойного назначения могут трансформироваться при определенных условиях и операциях с ними в продукцию, используемую исключительно в военных целях.

Самым простым способом минимизации риска такой потенциальной трансформации является, конечно, полный отказ от использования этих товаров в народном хозяйстве. Но данное обстоятельство нецелесообразно и в целом невозможно, потому что таких товаров очень много, область их «мирного» применения очень широка – ядерные материалы в атомной энергетике;

промышленная пиротехника в строительстве и горно-шахтном деле; металлообрабатывающее оборудование в металлургии и машиностроении; лазеры и аналогичные приспособления во многих сферах хозяйства, от приборостроения до космических исследований.

Таким образом, для подобных товаров были разработаны ряд перечней, предполагающих особый контроль государства за их перемещением, в частности, в международном товарообороте – применение разрешительного порядка. В России эти списки утверждены указами Президента, товары распределены по спискам в соответствии с их свойствами в части пригодности использования в различных видах оружия массового поражения – ядерном, химическом, биологическом, при создании «обычных вооружений» и ракетных средств доставки оружия массового поражения. Списки периодически пересматриваются, обновляются, в них включаются новые позиции.

В целях практического применения списков используется общий принцип идентификации товаров в системе запретов и ограничений – сопоставление информации о конкретных товарах со сведениями в списках по классификационному коду, наименованию и области применения товаров, с учетом их характеристик и показателей, что носит название общих и частных признаков объектов экспортного контроля. Необходимо отметить, что сведения о продукции в списках являются достаточно подробными, помимо общетехнического названия некой общности товаров, приводятся сведения о материале, химическом составе, конструкции и т.п., поэтому на практике применять данные списки значительно удобнее, чем, в частности, единый перечень товаров, к которым применяются меры нетарифного регулирования, систематизирующий товары гражданского назначения и содержащий в основном не такую подробную информацию об объектах контроля, а также имеющий возможности двоякого толкования ряда позиций.

Однако данные списки не являются исчерпывающими, в этом заключается их главный недостаток, причем эта особенность закреплена нормативно – в статье 20 федерального закона от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» [6]. Это означает, что существует некоторая часть продукции, которая обладает свойствами двойного применения, но определяется это в каждом конкретном случае компетентным органом, причем учитывается не только характер товара, но и иные

факторы, имеющие важное значение для экспортного контроля в целом – страна назначения, конечный пользователь товара и профиль его деятельности и иные. Другими словами, номенклатура товаров двойного применения является «открытой», продукция может быть отнесена к контролируемой индивидуально.

Следующая проблема заключается в недоступности информации о продукции, не включенной в списки, так как в некоторых случаях сведения о свойствах таких товаров имеются в распоряжении только контролирующих органов, то есть являются информацией ограниченного распространения, участники внешнеторговой деятельности не могут ознакомиться с этой информацией в открытых источниках – в справочниках нормативных документов, на официальных сайтах контролирующих органов и др.

Различны и нюансы применения разрешительного порядка в данных обстоятельствах – ввоз и вывоз товаров, включенных в списки, регулируется посредством лицензирования специально уполномоченным органом, не поименованным в списках продукция подпадает под необходимость оформления разрешения межведомственного органа в области экспортного контроля [8].

Общность схем применения разрешительного порядка заключается в сложной процедуре выдачи разрешительного документа – лицензии или разрешения, – которой предшествует в обоих случаях государственная экспертиза сделки, что отличает разрешительный порядок в области экспортного контроля от разрешительного порядка перемещения гражданских товаров, где такая экспертиза не проводится, но выдаче лицензии предшествует процедура согласования выдачи лицензии через оформление разрешения на ввоз и (или) вывоз товара компетентным органом власти.

Еще сложнее обстоят дела с номенклатурой продукции военного назначения, не существует даже списка товаров в его традиционном понимании, содержащего названия и описания объектов контроля, классификационных кодов и области применения товаров, имеется только соответствующий классификатор, который включает названия категорий предметов, отнесенных к различным видам продукции военного назначения, и коды этих категорий. Унифицированные обозначения товаров, к которым можно отнести классификационные коды в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (ТН ВЭД ЕАЭС), этим классификатором не предусмотрены. Кроме того, критериев отнесения товаров

к поименованным в классификаторе как таковых нет, подобных общим и частным признакам товаров двойного применения. Необходимо отметить, что отличает продукцию военного назначения – создание ее по особым стандартам и функциональное применение исключительно в военных целях для реализации боевых задач.

При указанных обстоятельствах заинтересованные лица и контролирующие органы могут взаимодействовать только с уполномоченными на проведение идентификации товаров организациями: проводить идентификацию товаров двойного применения могут как аккредитованные Федеральной службой по техническому и экспортному контролю экспертные учреждения, так и сама служба, а идентификационную экспертизу на предмет отнесения товаров к продукции военного назначения имеет право осуществлять только Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству.

Принятие решения об отнесении конкретных товаров, перемещаемых в международном товарообороте, к той или иной категории является важным для применения запретов и ограничений, а именно, возможно ли вообще такое перемещение определенным лицом в заявленных целях в адрес получателя и конечного пользователя, какой разрешительный документ необходим. Идентификация контролируемых объектов является основным методом экспортного контроля.

Выводы

Таким образом, применение мер экспортного контроля изначально отталкивается от определения статуса товаров на предмет их отнесения к контролируемой продукции, что зависит как от качества работы экспортных организаций, так и от полноты сведений о товарах в соответствующих документах и характеристиках продукции, включенной в номенклатуру объектов экспортного контроля. Необходимо на постоянной основе совершенствовать

и актуализировать контрольные списки, систематизировать информацию о товарах, не поименованных в списках, развивать взаимодействие контролирующих органов в данном направлении.

Специфика объектов экспортного контроля, ограничения на осуществление внешнеэкономических операций с ними, приоритет интересов государства и национальной безопасности позволяют сделать вывод о возможности существования единого порядка экспортного контроля в рамках ЕАЭС только на уровне теоретических основ и общих типовых методик его применения, но конкретные меры регулирования и контроля, номенклатура товаров, имеющие стратегическое значение для отдельных государств, особенно в военной сфере, останутся на национальном уровне.

Список литературы

1. Крупнейшие экспортёры вооружений и их покупатели. World Wide Web. URL: <https://topwar.ru/114321-krupneyshie-eksportery-vooruzheniy-i-ih-pokupateli.html>.
2. О военно-техническом сотрудничестве РФ с иностранными государствами: Федеральный закон № 183-ФЗ от 18.07.1999 г.: по состоянию на 11.10.2016. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс»: World Wide Web. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi>.
3. О Евразийском экономическом союзе: договор от 29.05.2014 г.: по состоянию на 20.06.2017. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс»: World Wide Web. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi>.
4. Об экспортном контроле: Федеральный закон № 183-ФЗ от 18.07.1999 г.: по состоянию на 20.06.2017. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс»: World Wide Web. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi>.
5. Обзор внешней торговли Российской Федерации. World Wide Web. URL: <http://new.ved.gov.ru/Article/Details/33114>.
6. Российская продукция военного назначения поставляется в 52 страны мира. World Wide Web. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2253180.html>.
7. Соглашение о едином порядке экспортного контроля государств – членов Евразийского экономического сообщества от 28.10.2003 г.: по состоянию на 20.06.2017. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс»: World Wide Web. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi>.
8. Таможенный кодекс Таможенного союза: договор от 27.11.2009 г.: по состоянию на 20.06.2017. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс»: World Wide Web. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi>.