

Экспортный контроль в Российской Федерации

Общие положения

В соответствии с действующим законодательством под экспортным контролем понимается комплекс мер, обеспечивающих реализацию установленного федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации порядка 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.

Базовым документом, регулирующим правоотношения в этой сфере, является Федеральный закон «Об экспортном контроле», который устанавливает принципы осуществления государственной политики, правовые основы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области экспортного контроля, а также определяет права, обязанности и ответственность участников внешнеэкономической деятельности.

Объектами экспортного контроля являются сырье, материалы, оборудование, научно-техническая информация, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности, которые в силу своих особенностей и свойств могут внести существенный вклад в создание оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники.

Номенклатура продукции, в отношении которой установлен экспортный контроль, определяется списками, утверждаемыми указами Президента Российской Федерации. В настоящее время действуют шесть бинациональных контрольных списков:

1. Список ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий, подпадающих под экспортный контроль, утверждённый Указом Президента Российской Федерации от 14 февраля 1996 г. № 202;

2. Список оборудования и материалов двойного назначения и соответствующих технологий, применяемых в ядерных целях, в отношении которых установлен экспортный контроль, утверждённый Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2003 г. № 36;

3. Список товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники и в отношении которых осуществляется экспортный контроль, утверждённый Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 2011 г. № 1661;

4. Список микроорганизмов, токсинов, оборудования и технологий, подлежащих экспортному контролю, утверждённый Указом Президента Российской Федерации от 20 августа 2007 г. № 1083;

5. Список оборудования, материалов и технологий, которые могут быть использованы при создании ракетного оружия и в отношении которых установлен экспортный контроль, утверждённый Указом Президента Российской Федерации от 8 августа 2001 г. № 1005;

6. Список химикатов, оборудования и технологий, которые могут быть использованы при создании химического оружия и в отношении которых установлен экспортный контроль, утверждённый Указом Президента Российской Федерации от 28 августа 2001 г. № 1082.

Национальные контрольные списки (кроме раздела 4 Списка товаров и технологий двойного назначения, экспорт которых контролируется) гармонизированы по своему содержанию с действующими в промышленно развитых странах ограничительными списками и основываются на требованиях международных соглашений и режимов экспортного контроля, таких как:

Группа ядерных поставщиков – создана в 1975 г. Членами этой Группы являются 50 государств, в том числе все промышленно развитые страны и Россия как правопреемница бывшего СССР. Цель режима – предотвращение распространения ядерного оружия;

Режим контроля за ракетной технологией (РКРТ) – создан в 1987 г. и объединяет в настоящее время 34 государства, включая все промышленно развитые страны. Цель режима – противодействие распространению технологий создания ракетных средств доставки оружия массового поражения. Россия является членом РКРТ с 1995 г.;

Вассенаарские договорённости по экспортному контролю за обычными вооружениями, товарами и технологиями двойного назначения – новый механизм многостороннего взаимодействия, созданный в 1995 г. на замену ликвидированного КОКОМ. Насчитывает 41 государство. Россия является одним из соучредителей этого режима, цели которого – укрепление региональной и международной безопасности путём предотвращения дестабилизирующих накоплений обычных вооружений;

Австралийская группа – создана в 1985 году и объединяет в настоящее время 40 государств, включая все промышленно развитые страны. Цель режима – предотвращение распространения химического и биологического оружия посредством контроля за экспортом продукции химического и биологического профиля (Российская Федерация не является членом Австралийской группы, однако придерживается её рекомендаций).

Стратегически членство России в международных режимах экспортного контроля необходимо для обеспечения создания благоприятных условий для интеграции национальной экономики в систему международных экономических связей, установления равноправного и взаимовыгодного технологического обмена с промышленно развитыми странами. Это также даёт возможность непосредственно влиять на формирование международных норм поведения на мировых рынках высоких технологий исходя из наших национальных интересов и приоритетов.

В соответствии со статьёй 20 Федерального закона «Об экспортном контроле» в национальной практике применяются правила так называемого «всеобъемлющего» контроля. Суть их заключается в том, что участники внешнеэкономической деятельности обязаны получить разрешение Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации на осуществление внешнеэкономических операций с товарами и услугами, не включёнными в контрольные списки, в тех случаях, когда они имеют основания полагать или были проинформированы компетентными государственными органами о том, что эти товары и услуги могут быть использованы для целей создания оружия массового поражения и ракетных средств его доставки.

Разрешительный порядок осуществления внешнеэкономических операций с контролируруемыми товарами и технологиями

В силу своей многоплановости экспортный контроль затрагивает сферы ответственности многих федеральных органов исполнительной власти и связан с выполнением различных по характеру функций – от выработки общей стратегии до расследования правонарушений. По этой причине в осуществлении экспортного контроля задействованы МИД России, Минобороны России, ФТС России, ФСБ России, СВР России, отраслевые министерства и ведомства. Межведомственный формат организации работ по экспортному контролю призван обеспечить баланс государственных интересов при принятии решений.

Экспортный контроль основывается на разрешительном порядке осуществления внешнеэкономических операций с контролируруемыми товарами и технологиями, который предусматривает лицензирование или иную форму государственного одобрения внешнеэкономических сделок с ними.

Внеэкономические сделки с товарами и технологиями, на которые распространяется экспортный контроль, подлежат государственной экспертизе. Государственная экспертиза проводится созданными при Федеральной службе по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России) по соответствующим направлениям науки, техники и технологий межведомственными экспертными группами, в состав которых входят представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Результаты государственной экспертизы являются основанием для выдачи или отказа в выдаче лицензии ФСТЭК России или разрешения Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации на осуществление внешнеэкономических операций с товарами и технологиями, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, ракетных средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники.

Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля влечёт за собой уголовную и административную ответственность.

Уголовным Кодексом Российской Федерации (ст. 189), предусмотрена уголовная ответственность за нарушения установленного порядка осуществления внешнеэкономических операций с товарами и технологиями, подлежащими экспортному контролю. Обязанность по проведению необходимых оперативно-разыскных мероприятий по обнаружению и пресечению указанных преступлений действующим законодательством возложена на органы федеральной службы безопасности и таможенные органы.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 14.20) предусмотрена возможность применения административных санкций к юридическим и физическим лицам, нарушившим установленные правила осуществления внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами и результатами интеллектуальной деятельности, в отношении которых установлен экспортный контроль.

Функции Федеральной службы по техническому и экспортному контролю в области экспортного контроля

Координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и организационно-методическое руководство работами по экспортному контролю в Российской Федерации обеспечивает Комиссия по экспортному контролю Российской Федерации.

Непосредственная реализация единой государственной политики, функциональное регулирование и организация межведомственного взаимодействия в области экспортного контроля осуществляется специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области экспортного контроля – ФСТЭК России.

Выполнение указанных функций ФСТЭК России обеспечивает Управление экспортного контроля, на которое возложены:

разработка совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти предложений по формированию единой государственной политики в области экспортного контроля, а также реализация мер правового, экономического и организационного характера, обеспечивающих её претворение в жизнь;

разработка и представление в установленном порядке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, а также предложений по совершенствованию федерального законодательства по вопросам экспортного контроля;

подготовка предложений по развитию и совершенствованию системы экспортного контроля и обеспечение их реализации;

осуществление лицензирования внешнеэкономических операций с товарами и технологиями, подлежащими экспортному контролю;

осуществление выдачи российских импортных сертификатов, ведение Федеральной базы данных по товарам и технологиям двойного применения, импортированным с предоставлением государственных гарантий их использования;

обеспечение подготовки, оформления и выдачи разрешений Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации на осуществление внешнеэкономических операций;

организация и проведение с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти государственной экспертизы внешнеэкономических сделок с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, подлежащими экспортному контролю;

участие в пределах своей компетенции в проведении работ по созданию информационных систем и баз данных по вопросам внешнеэкономической деятельности, разработке программных средств лицензирования, ведение федеральной базы данных о выданных экспортных и импортных разрешительных документах;

разработка в установленном порядке проектов списков (перечней) товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, подлежащих экспортному контролю;

участие в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества в области экспортного контроля по линии международных, региональных и национальных правительственных и неправительственных организаций;

участие в подготовке международных соглашений и договоров, затрагивающих вопросы экспортного контроля;

взаимодействие в установленном порядке с органами экспортного контроля зарубежных стран и международными организациями; осуществление организационно-технического и информационного обеспечения деятельности Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации;

обеспечение в пределах своей компетенции участия Российской Федерации в международных режимах экспортного контроля;

осуществление сотрудничества и взаимодействия с органами экспортного контроля государств – участников СНГ в рамках Минского (1992 г.) Соглашения о координации работ по вопросам экспортного контроля сырья, материалов, оборудования, технологий и услуг, которые могут быть использованы для создания оружия массового уничтожения и ракетных средств его доставки, а также Соглашения о единых мерах нетарифного регулирования при формировании Таможенного союза (1997 г.);

участие в разработке и осуществлении мероприятий по гармонизации и унификации национальных законодательств по экспортному контролю стран

-участниц СНГ и Соглашения о Таможенном союзе на основе общепризнанных принципов и норм международного права;

осуществление мероприятий, направленных на предупреждение нарушений законодательства Российской Федерации об экспортном контроле и международных обязательств Российской Федерации в этой области;

участие в проведении работ по предотвращению несанкционированного использования товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, импортированных в Российскую Федерацию с предоставлением государственных гарантий их использования в заявленных целях;

участие совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в проведении в установленном порядке проверок использования иностранными лицами импортированных из Российской Федерации товаров, технологий, подлежащих экспортному контролю на предмет соответствия заявленным целям;

организация и координация в установленном порядке работы федеральных органов исполнительной власти по созданию на предприятиях и в организациях внутренних программ экспортного контроля, а также осуществление организационно-методической и информационной поддержки таких программ;

осуществление в установленном порядке аккредитации российских участников внешнеэкономической деятельности, создавших внутренние программы экспортного контроля;

осуществление общего методического руководства и контроля за проведением работ в области независимой идентификационной экспертизы товаров и технологий для целей экспортного контроля, а также ведение реестра организаций, обладающих правом осуществления такой деятельности;

участие в проведении информационно-разъяснительной работы с участниками внешнеэкономической деятельности по вопросам экспортного контроля;

выдача в пределах своей компетенции заключений о применении мер нетарифного регулирования при осуществлении внешнеэкономической деятельности;

осуществление координации деятельности территориальных органов ФСТЭК России по вопросам экспортного контроля.

В целях обеспечения соблюдения законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля при наличии оснований полагать, что указанное законодательство не соблюдается или соблюдается не в полной мере, ФСТЭК России вправе назначать и проводить в пределах своей компетенции проверки российских участников внешнеэкономической деятельности, осуществляющих внешнеэкономические операции с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности.

При проведении проверок должностные лица ФСТЭК России в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

требовать на основании мотивированных письменных запросов предоставления любых документов (в том числе банковских и таможенных) и информации, необходимых для выполнения ими своих функций, и знакомиться с такими документами и информацией;

получать от лиц, деятельность которых проверяется, справки, объяснения в письменной и устной формах;

получать документы, которые могут свидетельствовать о нарушении законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля;

составлять на основании результатов проверок акты (протоколы) с указанием конкретных нарушений;

вносить предписания, обязывающие участников внешнеэкономической деятельности устранять выявленные нарушения, а также устанавливать сроки устранения таких нарушений;

осуществлять иные предусмотренные законодательством Российской Федерации полномочия.

Действия уполномоченных должностных лиц ФСТЭК России при проведении проверок не должны причинять неправомерный ущерб лицам, деятельность которых проверяется.

При организации и проведении проверочных мероприятий необходимо учитывать требования Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Полученная в ходе таких проверок информация является конфиденциальной.

Основаниями для проведения проверок являются:

мероприятия по экспортному контролю, проводимые центральным аппаратом ФСТЭК России или её территориальными органами в соответствии с утверждёнными планами;

задания в связи с поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, запросами контролирующих и правоохранительных органов, запросами иностранных государств, полученными по официальным каналам;

оперативные данные о возможных нарушениях законодательства в области экспортного контроля, поступающие из правоохранительных и контролирующих органов.

Учитывая, что предметом проверок является соблюдение российским участником внешнеэкономической деятельности требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также условий и требований лицензий и разрешений, проведение проверочных мероприятий сводится к выявлению

внешнеэкономических сделок с продукцией, имеющей признаки контролируемой (наименование или код ТН ВЭД продукции совпадают с приведёнными в контрольных списках) и установлению наличия специальных разрешений (лицензий) в случаях, когда такие разрешения (лицензии) обязательны. Особое внимание уделяется операциям, связанным с передачей научно-технической информации, выполнением работ или оказанием услуг, то есть операциям, в отношении которых, как правило, не проводится таможенное оформление.

При проведении проверок необходимо учитывать, что номенклатура товаров, подлежащих экспортному контролю определяется списками, утверждёнными указами Президента Российской Федерации. Технически однородные товары могут проходить под различными торговыми названиями. Для идентификации таких товаров используется Алфавитно-предметный указатель к спискам товаров и технологий, подлежащих экспортному контролю, который содержит общепринятые в Российской Федерации наименования научно-технической продукции, характеризуемой одними и теми же признаками и функциональным назначением.

В случае выявления в результате мероприятия по проверке административного правонарушения, дальнейшие действия осуществляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях осуществление сделок без лицензии, либо с нарушением их требований (условий, ограничений), с использованием незаконно полученной лицензии или с предъявлением недостоверных сведений (ст. 14.20) влечёт наложение штрафа в размере стоимости товаров с их конфискацией или без таковой либо конфискацию предметов административного правонарушения. Несоблюдение установленного порядка ведения учёта внешнеэкономических сделок для целей экспортного контроля, а равно нарушение установленных сроков хранения соответствующих учётных документов – наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда.

Помимо основного состава административного правонарушения, предусмотренного вышеуказанной статьёй, в процессе проведения проверочных мероприятий могут быть выявлены дополнительные составы, которые также предполагают применение административных санкций, в соответствии со статьями 19.4 часть 1, 19.5 часть 1, 19.6, 19.7.

При наличии поводов к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренных статьёй 28.1 КоАП составляется протокол об административном правонарушении в соответствии с требованиями и в сроки, предусмотренные статьями 28.2 и 28.5 соответственно. Протокол об административном правонарушении направляется Руководителю территориального органа ФСТЭК России,

который в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 23.9 КоАП имеет право рассматривать дела об административных правонарушениях. Порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях определён главой 29 КоАП.

В соответствии со статьёй 30.1 КоАП постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, может быть обжаловано лицами, указанными в статьях 25.1 – 25.5 КоАП, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела.

Система независимой идентификационной экспертизы товаров и технологий в целях экспортного контроля

Под идентификацией понимается установление соответствия конкретных сырья, материалов, оборудования, научно-технической информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, являющихся объектами внешнеэкономических операций, товарам и технологиям, включённым в контрольные списки.

Идентификация контролируемых товаров и технологий, а также совершение всех необходимых действий, связанных с получением лицензий на осуществление внешнеэкономических операций с контролируемыми товарами и технологиями или разрешений на их вывоз из Российской Федерации без лицензий, является обязанностью российского участника внешнеэкономической деятельности.

В соответствии с Федеральным законом «Об экспортном контроле» российский участник внешнеэкономической деятельности вправе поручить проведение идентификации контролируемых товаров и технологий организации, получившей в установленном Правительством Российской Федерации порядке специальное разрешение на осуществление деятельности по идентификации контролируемых товаров и технологий, посредством заключения соответствующего договора с такой организацией. В этом случае ответственность за правильность и обоснованность результатов идентификации контролируемых товаров и технологий несёт экспертная организация.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2001 г. № 477 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2005 г. № 54) утверждены Правила получения российскими организациями специального разрешения на осуществление деятельности по проведению независимой идентификационной экспертизы товаров и технологий в целях экспортного контроля (кроме экспертизы на предмет отнесения товаров и технологий к продукции военного назначения), а также Положение о проведении независимой идентификационной экспертизы товаров и технологий в целях экспортного контроля.

Вышеуказанным постановлением Правительства Российской Федерации на ФСТЭК России возложены следующие функции:

общее методическое руководство и осуществление государственного контроля за проведением работ в области независимой идентификационной экспертизы;

ведение реестра экспертных организаций и представление сведений, содержащихся в данном реестре всем заинтересованным организациям и гражданам на основании письменного запроса;

анализ и обобщение передового опыта в области организации и проведения независимой идентификационной экспертизы для выработки предложений по дальнейшему развитию и совершенствованию указанной деятельности.

Решение о предоставлении российским организациям специального разрешения на осуществление деятельности по проведению независимой идентификационной экспертизы в целях экспортного контроля принимается Комиссией по экспортному контролю Российской Федерации. Предварительное рассмотрение обращений организаций, желающих получить такое право возложена на экспертную комиссию при ФСТЭК России, которая руководствуется в своей работе утверждёнными Комиссией по экспортному контролю Российской Федерации Критериями оценки профессиональной пригодности организаций к осуществлению указанной деятельности.

В целях унификации требований к оформлению результатов независимой идентификационной экспертизы ФСТЭК России разработана типовая форма заключения, использование которой является обязательной для независимых экспертных организаций. Данная форма также рекомендована к использованию российским участникам внешнеэкономической деятельности в тех случаях, когда идентификация осуществляется самостоятельно, а объекты внешнеэкономической сделки имеют признаки контролируемых.

В настоящее время специальное разрешение на осуществление деятельности по проведению независимой идентификационной экспертизы в целях экспортного контроля предоставлено двадцати четырём организациям, перечень которых с указанием номенклатуры продукции в отношении которой они имеют право проведения такой экспертизы размещён на странице Управления официального сайта ФСТЭК России.

Выдаваемые этими организациями заключения независимой идентификационной экспертизы являются официальным документом, определяющим для целей экспортного контроля статус товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, являющихся объектами внешнеэкономической операции и используются таможенными и контролирующими органами при принятии соответствующих решений.

Внутренние программы экспортного контроля

Под внутренней программой экспортного контроля (ВПЭК) понимаются мероприятия организационного, административного,

информационного и иного характера, осуществляемые российскими участниками внешнеэкономической деятельности в целях соблюдения правил экспортного контроля.

ВПЭК призваны содействовать более эффективному управлению внешнеэкономической деятельностью на предприятиях и в организациях, облегчить выполнение процедур, связанных с получением экспортных лицензий и разрешений, а также воспрепятствовать осуществлению передач за границу научно-технической продукции, в результате которых может быть нанесён ущерб государственным интересам Российской Федерации либо нарушены её международные обязательства в области нераспространения оружия массового поражения, средств его доставки и иных наиболее опасных видов оружия.

В соответствии с Федеральным законом «Об экспортном контроле» федеральные органы исполнительной власти оказывают российским участникам внешнеэкономической деятельности содействие в создании внутренних программ экспортного контроля и необходимую информационно-методическую помощь. Создание ВПЭК является обязательным для организаций, осуществляющих научную и (или) производственную деятельность по обеспечению федеральных государственных нужд в области поддержания обороноспособности и безопасности Российской Федерации и систематически получающих доходы от внешнеэкономических операций с контролируруемыми товарами и технологиями.

В целях оказания информационно-методической поддержки участникам внешнеэкономической деятельности, разработано Методическое руководство по созданию на предприятиях (в организациях) внутрифирменной программы экспортного контроля, в котором даны практические рекомендации по организации такой работы.

В соответствии с законодательством Российской Федерации ФСТЭК России организует государственную аккредитацию российских участников внешнеэкономической деятельности, создавших внутренние программы экспортного контроля, и выдаёт им свидетельства о государственной аккредитации. Порядок государственной аккредитации таких организаций утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2000 г. № 176. Следует отметить, что государственная аккредитация не носит обязательного характера.

Государственная аккредитация проводится в целях подтверждения готовности российских участников внешнеэкономической деятельности обеспечить выполнение требований законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля при осуществлении 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.

Наличие свидетельства о государственной аккредитации является необходимым условием получения генеральных лицензий на экспорт отдельных видов контролируемых материалов и оборудования.

Проведение информационно-просветительской работы среди участников внешнеэкономической деятельности по вопросам экспортного контроля

Сложность проблемы эффективного противодействия распространению ядерного, химического, биологического и иных наиболее опасных видов оружия заключается в том, что для их создания может быть использован очень широкий ассортимент товаров и технологий.

В тоже время осуществление тотального контроля со стороны государства за любым экспортом явилось бы непосильным бременем как для него самого, так и для отечественных товаропроизводителей. Следовательно, необходим разумный баланс, обеспечивающий оптимальное сочетание открытости экономики с требованиями национальной безопасности.

В условиях когда государство регулирует внешнеэкономическую деятельность в отношении ограниченной номенклатуры товаров и технологий, критичных с точки зрения распространения оружия массового поражения и средств его доставки, это может быть достигнуто путём подключения промышленного сектора и научного сообщества к контролю за конечным использованием экспортируемой ими продукции.

Для этого потенциальные экспортёры должны понимать цели экспортного контроля, уметь выявлять и правильно реагировать на любые подозрительные обстоятельства совершения внешнеэкономических сделок.

В современных условиях экспортный контроль является не только инструментом нераспространения, но и неотъемлемым элементом цивилизованных норм поведения в международной торговле «чувствительной» продукцией. Для того, чтобы стать полноправными и надёжными партнёрами иностранных фирм и цивилизованно работать на мировых рынках высоких технологий отечественные товаропроизводители должны «играть по общим правилам», а для этого необходимо, как минимум, эти правила знать.
