

УДК 339.544

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

Борисова Е.М., Михайлова И.Л.

Санкт-Петербургский имени В.Б. Бобкова филиал Российской таможенной академии

CURRENT PROBLEMS AND TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF EXPORT CONTROL IN RUSSIA

Borisova E.M., Mikhailova I. L.

St. Petersburg named after V. B. Bobkov branch of the Russian Customs Academy

Аннотация

В статье рассматриваются проблемные аспекты экспортного контроля и основные направления его совершенствования. Назначение экспортного контроля состоит в обеспечении как национальной безопасности государства, так и международной стабильности в целом путём минимизации рисков распространения и применения оружия массового поражения, что подчеркивает актуальность темы исследования.

Ключевые слова: экспортный контроль, разрешительные документы, внешнеэкономическая деятельность, идентификация товаров, товары двойного назначения, оружие массового поражения, государственная безопасность.

Abstract

The article deals with the problematic aspects of export control and the main directions of its improvement. The purpose of export control is to ensure both the national security of the state and international stability in general by minimizing the risks of proliferation and use of weapons of mass destruction, which emphasizes the relevance of the research topic.

Keywords: export control, permits, foreign economic activity, identification of goods, dual-use goods, weapons of mass destruction, state security.

На протяжении последнего десятилетия товары, в отношении которых применяются меры экспортного контроля, занимают значительное место в структуре российского экспорта [1]. Из этого следует, что развитию и совершенствованию системы экспортного контроля необходимо уделять особое внимание, учитывая при этом, что целью экспортного контроля является не запрет поставки, а постановка экспортируемых товаров под контроль, чтобы исключить их использование в незаявленных целях.

На рис. 1. выделено пять основных проблем, которые возникают в исследуемой области.

Одним из основополагающих элементов контроля за экспортом является перечень контролируемых товаров и технологий, которые могут быть использованы для создания оружия массового поражения (ОМП) [2]. В Российской Федерации (РФ) на данный момент существует шесть таких списков, утвержденных указами Президента России. Товары, включенные в контрольные списки, могут быть перемещены

через границу только в том случае, если они имеют лицензию Федеральной службы по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) России. Однако эти перечни не являются исчерпывающими, что является их главным недостатком, и эта особенность закреплена в статье 20 Федерального закона «Об экспортном контроле» [3]. Таким образом, если тот или иной товар не подпадает под действие этих перечней, то к нему все же могут быть применены меры контроля за экспортом, если у российских внешнеторговых участников есть основания полагать, что эти товары могут быть использованы для создания ОМП, или они были проинформированы об этом. Такие товары могут быть вывезены только с соответствующего разрешения комиссии по контролю за экспортом. Иными словами, это означает, что даже если продукт не включен в контрольные списки, он все равно может подлежать требованиям контроля за экспортом. В этой связи представляется, что одним из путей совершенствования контроля за экспортом в России является заблаговременное ин-



Рис. 1. Проблемы, возникающие при осуществлении контроля за экспортом

формирование участников внешней торговли о товарах и технологиях, подлежащих контролю за экспортом. Такая информация должна быть в свободном доступе (например, в сети Интернет на официальном сайте Федеральной таможенной службы (ФТС) России). Это позволит избежать недоразумений по вопросам отнесения товаров к подлежащим экспортному контролю между контролирующими органами и конкретными хозяйствующими субъектами.

Контроль за продукцией военного назначения заключается в том, что такая продукция может ввозиться в Россию и вывозиться из нее только по решению Президента РФ, Правительства РФ или Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС) России. В то же

время круг субъектов, имеющих право осуществлять внешнеэкономическую деятельность в отношении данных товаров, законодательно ограничен. Это могут быть организации, являющиеся разработчиками или производителями соответствующей продукции, при условии, что не менее 51% акций (долей) этой организации находится в федеральной собственности, а остальные акции (доли) принадлежат российским физическим и (или) юридическим лицам [4].

Идентификация контролируемых товаров и технологий также является проблемным вопросом. Идентификация товаров осуществляется самими участниками внешнеторговой деятельности и они несут ответственность за правильность ее результатов. На практике встречаются случаи, когда декларанты допускают ошибки при решении вопроса о применении мер контроля за экспортом к заявленному продукту, руководствуясь назначением этого продукта. Это неверно, поскольку конкретный продукт или технология отно-

сится к товарам и технологиям, подлежащим контролю за экспортом, определяемому соответствием технических характеристик данного продукта или технологии техническому описанию [5]. Таким образом, нельзя исходить из назначения товаров, поскольку товары двойного назначения могут быть использованы не только для создания ОМП, но и в мирных целях. Следует отметить, что одной из трудностей осуществления контроля за экспортом является отделение товаров двойного назначения от товаров, не подлежащих контролю. Для проведения такого разграничения выявляются контролируемые товары и технологии и составляется идентификационный отчет, определяющий статус объекта ВЭД. Такие заключения могут быть выданы ФСТЭК Рос-

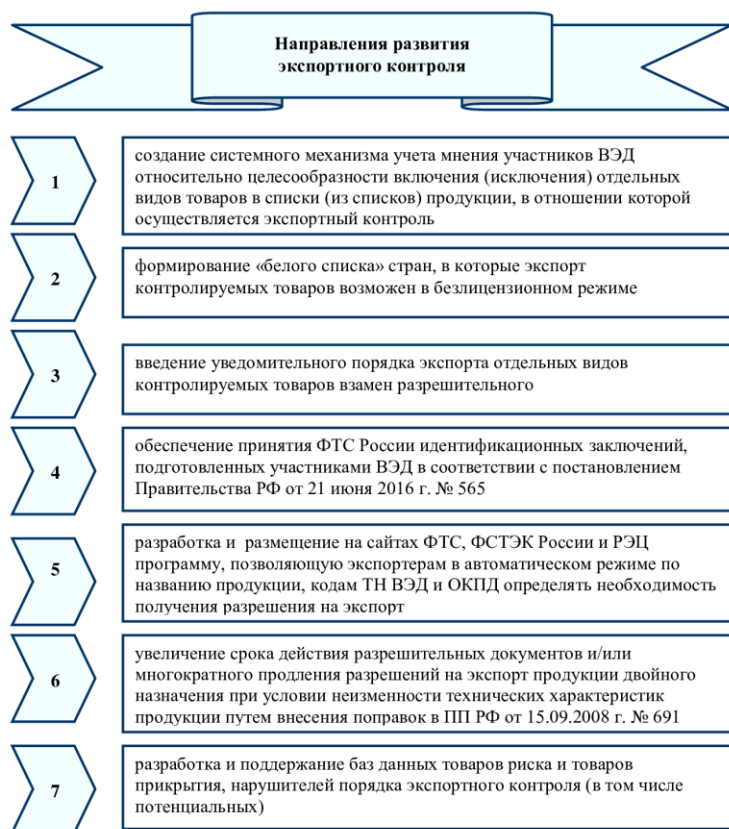


Рис. 2. Направления развития экспортного контроля в России

сии или российскими организациями, имеющими специальное разрешение на осуществление данной деятельности. Товары идентифицируются на основании их технического описания, независимо от их фактического назначения. В связи с этим необходимо повысить уровень информированности участников ВЭД о процедурах контроля за экспортом.

Некоторые категории товаров, произведенных с применением инновационных нанотехнологий, используются как в целях обеспечения государственной безопасности, так и для массового потребления, то есть являются продукцией двойного назначения [6]. Следует принимать во внимание и наличие бюрократических проблем при получении таких документов, как разрешение на экспорт высокотехнологичных индустриально-инновационных товаров. Экспорт нелицензионной продукции двойного назначения требует получения отдельного разрешения FSTEC на каждый контракт, а это занимает много времени. Стоит отметить, что в настоящее время наблюдается недостаточная информированность всех

участников внешней торговли о специфике процедуры контроля за экспортом, что приводит к неправильному оформлению документов и соответственно к отказу в выдаче разрешений со стороны ФСТЭК.

Представление идентификационного акта для целей осуществления таможенных операций о том, что декларируемые товары не относятся к предметам контроля за экспортом, является достаточным условием подтверждения соблюдения запретов и ограничений при условии соблюдения требований к его оформлению и заполнению. Однако идентификационные заключения, сделанные самостоятельно участником ВЭД, не проверяются специальным уполномоченным органом в области контроля

за экспортом – ФСТЭК России, и информация о них не включается в межведомственные информационные ресурсы, что повышает риск утраты контролируемых товаров [7].

Те участники внешней торговли, которые непреднамеренно или намеренно избегают идентификации товаров при осуществлении внешней торговли должны принимать во внимание, что несоблюдение закона «Об экспортном контроле» может повлечь как административную, так и уголовную ответственность, а также запрет на осуществление внешнеторговой деятельности на определенный срок, что негативно скажется на репутации и/или существовании организации.

Другой проблемой является аутентификация документов: полнота и достоверность содержащейся в разрешительных документах информации, использование электронной формы декларирования осложняется тем, что направляемые в таможенный орган электронные документы, подтверждающие сведения, указанные в ДТ, должны соответствовать формату

Таблица 1

Сравнительная характеристика позиций по вопросам экспортного контроля участников ВЭД и государственных контрольных органов (ГКО)

Участник ВЭД	ГКО
1. Если товар не является военным товаром, то он не является объектом контроля за экспортом	1. Даже если есть заключение ФТС России о том, что товары не классифицируются как продукция военного назначения, обязанность по идентификации товаров с контрольными списками сохраняется
2. Если товар по ТК ЕАЭС не попадает в контрольный список, значит, он не контролируется	2. В отличие от других перечней товаров, ограниченных к ввозу/вывозу, правило контроля за экспортом распространяется на контрольные списки – «коды носят справочный характер», в котором делается акцент на необходимости соотнесения перевозимых товаров с описаниями товаров, указанными в контрольных списках. Речь идет о детальном сравнении технических характеристик перевозимого товара, характеристик товара, «технического наименования» и анализе возможных областей применения товара
3. Если товар не соответствует описаниям товаров, включенных в контрольные списки, участник ВЭД не сомневается в том, что требования законодательства об экспортном контроле выполнены. Большинство участников ВЭД не осознают необходимости проверки фактов, о том, что поставляемая ими продукция может быть полностью или частично использована в целях разработки ОМП или это обязательство игнорируется, однако нарушение требований статьи 20 Федерального закона «Об экспортном контроле» предусматривает уголовную ответственность	3. Российские участники ВЭД обязаны обращаться за разрешением комиссии по контролю за экспортом РФ на осуществление внешнеэкономических операций с научно-технической продукцией, если у них есть основания полагать, что такая продукция может быть полностью или частично использована в целях разработки ОМП. Ориентиром о том, что именно является «основанием полагать», является пункт 3 Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.2005 № 517, где определены 17 оснований для проверки информации о привлечении иностранного партнера, грузополучателя, контрагента или конечного пользователя к военным программам в определенной области, оценки специфики сделки и финансовых расчетов, предлагаемых иностранным участником, а также маршрута и мест доставки товаров
4. Отсутствие таможенного контроля в отношении товаров, перемещаемых между государствами-членами ЕАЭС, освобождает от необходимости соблюдения законодательства об экспортном контроле	4. Законодательством ЕАЭС установлено, что до введения ряда документов, определяющих единые перечни товаров и технологий, подлежащих контролю за экспортом, единые правила - в государствах-членах ЕАЭС применяется национальное законодательство для контроля за перемещением товаров и технологий, подлежащих контролю за экспортом. Таким образом, участник ВЭД по-прежнему обязан получать разрешения на контролируемые товары, а перемещение товаров через границу РФ без необходимых документов влечет за собой ответственность, в том числе уголовную

форм документов, содержащихся в альбоме форматов электронных форм документов, предназначенных для организации взаимодействия таможенных органов с автоматизированными системами предприятий, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела [8]. Однако, документы, используемые для подтверждения соблюдения декларантом внешнеторговых запретов и ограничений, в альбом не включены. Кроме того, при наличии каких-либо

сомнений должностное лицо таможенного органа (ДЛТО) не может оперативно ознакомиться с оригиналом документа или его электронной копией, чтобы устранить любые сомнения в полноте и достоверности заявленной информации. Требование о представлении оригинала документа влияет на продление срока выпуска. Надо сказать, что автоматизация процедуры проверки подлинности разрешительных доку-

ментов возможна только при наличии соответствующих информационных ресурсов, содержащих информацию о выданных документах и их сканированных изображениях.

С учетом рассмотренных выше проблем на рис. 2 обозначены перспективы дальнейшего развития экспортного контроля в России.

Следует отметить, что у многих участников внешней торговли зачастую складываются неверные представления о применении контроля за экспортом как это наглядно продемонстрировано в табл. 1.

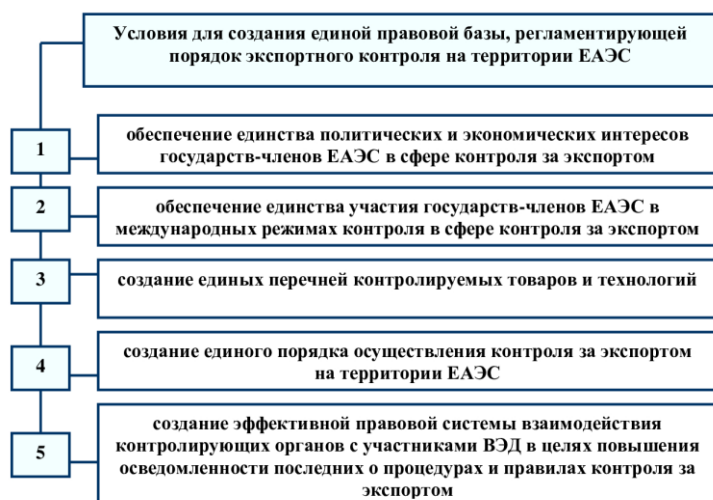


Рис. 3. Условия необходимые для создания единой правовой базы, регламентирующей порядок экспортного контроля на территории ЕАЭС

Наличие заблуждений среди участников ВЭД рассмотренных в табл. 1. свидетельствует о сложности законодательства в области контроля за экспортом. В то же время последствия несоблюдения могут повлечь за собой не только ответственность нарушившего участника внешней торговли, но и в ряде случаев могут привести к международным санкциям в отношении РФ, поскольку это может быть воспринято как несоблюдение международных обязательств. При этом, если возникают сомнения в возможности принятия правильного решения о продукте или сделке самостоятельно, законодатель предусмотрел возможность обращения в аккредитованные организации или в ФСТЭК России. Последним нововведением стало создание института аккредитации специалистов ФСТЭК России в области

контроля за экспортом. Такой специалист, допущенный в штат организации, может самостоятельно осуществлять идентификацию товаров с помощью контрольных списков для организации, в которой он работает.

Рассмотренные выше проблемы затронули национальный уровень. Однако, вопросы, связанные с регулированием внешней торговли, должны рассматриваться в рамках членства РФ в ЕАЭС. Можно констатировать, что в ЕАЭС нет единой правовой базы, которая бы устанавливала единую процедуру контроля за экспортом в государствах-членах [9].

Первым препятствием на пути создания единого законодательства в области контроля за экспортом является то, что не все государства-члены ЕАЭС участвуют в соответствующих международных режимах, являющихся основой для осуществления контроля за экспортом каждым государством-членом ЕАЭС [10]. Например, Кыргызстан и Армения не участвуют в этих международных режимах контроля из-за того, что эти страны не являются крупными производителями контролируемых товаров и технологий, и поэтому присоединение этих стран к международным режимам не соответствует их экономическому профилю [11].

Следующее препятствие – это списки контролируемых товаров и технологий, которые должны быть унифицированы для всех государств-членов ЕАЭС [12]. Например, соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь устанавливает соглашение об осуществлении контроля за экспортом в этих странах на основе единых перечней объектов контроля за экспортом, при этом данные перечни должны соответствовать контрольным спискам международных режимов контроля за экспортом, независимо от участия страны в этих режимах [13]. В Республике Казахстан контрольные списки были разработаны на основе контрольных списков Российской Федерации и Европейского Союза. В этой связи, важно отметить, что создание единой правовой базы, регламентирующей

порядок осуществления контроля за экспортом на территории ЕАЭС, возможно только при соблюдении определенных условий представленных на рис.3.

Таким образом, механизм осуществления экспортного контроля в России пока недостаточно отлажен, что приводит к ряду практических проблем, решение которых и относится к перспективам дальнейшего развития экспортного контроля. Основным направлением совершенствования системы экспортного контроля в рамках ЕАЭС

является создание единого порядка осуществления мер экспортного контроля. Также необходимо повысить уровень информированности участников ВЭД относительно особенностей процедуры экспортного контроля, что позволит участнику ВЭД при планировании международной цепи поставки товара, заранее провести ряд мероприятий, которые позволят свести к минимуму свои риски.

Список литературы

1. Петрушина О.М., Дорожкина Т.В., Мельник В.Н. «Экспортный контроль в Российской Федерации». // Вестник Калужского университета. № 2, 2019. С. 69–72.

2. Указ Президента Российской Федерации от 07.04.2017 № 159 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 17.12.2011 № 1661 «Об утверждении Списка товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники и в отношении которых осуществляется экспортный контроль» и в Список, утвержденный этим указом» // СПС «Консультант-Плюс».

3. Федеральный закон от 18.07.1993 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» (ред. от 08.12.2020) // СПС «Консультант-Плюс».

4. Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» // СПС «Консультант-Плюс».

5. Постановление Правительства РФ от 21 июня 2016 № 565 (ред. от 18.11.2020) «О порядке идентификации контролируемых товаров и технологий, форме идентификационного заключения и правилах его заполнения» // СПС «Консультант-Плюс».

6. Постановление Правительства РФ от 15 августа 2005 № 517 (ред. от 04.04.2018) «О порядке получения разрешения комиссии по экспортному контролю Российской Федерации на осуществление внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), которые могут быть использованы иностранным государством или иностранным лицом в целях создания оружия массового поражения и средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо приобретаются в интересах организаций

или физических лиц, причастных к террористической деятельности» // СПС «Консультант-Плюс».

7. Опарин. П.А. «Многосторонние системы экспортного контроля и участие в них Российской Федерации» //Сборник статей «Разработка стратегии социальной и экономической безопасности государства». 2019 г. стр. 433–436.

8. Ручкина, Г.Ф., Шайдуллина В.К. «Факторы, затрудняющие экспорт товаров ЕАЭС в третьи страны и понижающие экспортную конкурентоспособность России». // Журнал «Экономика. Налоги. Право. № 1, 2019. С. 136–143.

9. Федеральный закон от 29.11.2007 г. № 277-ФЗ «О ратификации Соглашения о едином порядке экспортного контроля государств-членов Евразийского экономического сообщества» // СПС «Консультант-Плюс».

10. Павлова Е.А. «Проблемы осуществления экспортного контроля в Евразийском экономическом союзе и пути их решения». // Экономические науки № 12, 2018. С. 88–93.

11. Постановление Правительства РФ от 13 июня 2012 г. № 583 (ред. от 17.06.2020) «О порядке учета внешнеэкономических сделок для целей экспортного контроля» // СПС «Консультант-Плюс».

12. Марцева Т.Г., М.В. Дубовикова М.В. «Совершенствование и направление экспортного контроля военной техники». //Сборник статей «Лучшая научно-инновационная работа 2019», 2019. С. 68–71.

13. Гомон И.В., Борисов А.Д., Петрухина К.А. «Сущность системы экспортного контроля в Российской Федерации, пути совершенствования». //Научно-практический электронный журнал «Аллея науки» № 11 (27), 2018 г. стр. 17–26.

Поступила в редакцию 23.04.2021

Сведения об авторах:

Борисова Елена Михайловна – доцент кафедры таможенных операций и таможенного контроля Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии, кандидат экономических наук, e-mail: skorodumshik@mail.ru.

Михайлова Инга Леонтьевна – студент Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии, e-mail: ingga2013@yandex.ru.