

ГЛАВА 12. НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ В ЦЕЛЯХ ЯДЕРНОГО НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ РОССИИ

Документы таких международных режимов в области контроля над ядерным экспортом, как Комитет Цангера и ГЯП, исходят из того, что никакой международный режим не может заменить собой национальные системы ЭК государств-ядерных экспортеров. Более того, требования международных режимов в области ЭК не могут быть применены напрямую, а требуют внутренних, национальных документов, уточняющих и устанавливающих требования режимов для каждого отдельного государства.

Для любого государства национальная система ЭК является составной частью политики в области национальной безопасности. Это обуславливает отличия национальной системы от взятых международных обязательств, в сторону большей жесткости или же, в ряде случаев, наоборот, большей мягкости.

В настоящей главе будут рассмотрены структура и механизм функционирования национальной системы ЭК на примере России. При этом особое внимание будет обращено на процесс становления национальной системы ЭК, с учетом того, что советская система ЭК для России в новых условиях не подходила, и приходилось строить новую систему во многом «с чистого листа». В главе будут рассмотрены законодательная база системы ЭК России; взаимосвязь практики ЭК в ядерной сфере и внешней политики; а также пути совершенствования национальной системы контроля над ядерным экспортом.

Ядерное нераспространение и экспортный контроль

Россия строит политику нераспространения ядерного оружия на основе ДНЯО, изначальным участником и депозитарием которого она является. Россия как официальное ЯОГ заинтересована в сохранении стабильного, нерасшатанного международного режима ядерного нераспространения на основе ДНЯО. В силу своего геополитического положения, Россия не заинтересована в том, чтобы появлялись новые государства-обладатели ОМУ и современных средств его доставки. Существует понимание, что если неосторожными действиями или же бездействием выпустить в каком-либо амбициозном пороговом государстве «ядерного джинна из бутылки», загнать его обратно будет

многогранной, долгой, а не исключено, что и невыполнимой задачей. В России существует своеобразный «китайский синдром» в вопросах контроля над ядерным распространением: как известно, всесторонняя помощь Советского Союза в конце 50-х годов (в отсутствие международного режима ядерного нераспространения) позволила Китаю создать собственный ядерный потенциал на 10–15 лет быстрее, чем если бы он продвигался по этому пути самостоятельно¹.

Россия считает, что наиболее перспективным средством предотвращения распространения ОМУ является действенная национальная система ЭК².

Национальная система ЭК России в ядерной области состоит из следующих элементов:

1. Законодательное и нормативное регулирование.
2. Лицензирование экспорта товаров и технологий, включенных в контрольные списки.
3. Межведомственное согласование.
4. Таможенное регулирование.
5. Предотвращение нарушений и наказание за них.

Становление национальной системы экспортного контроля в ядерной области

Советский Союз создал жесткую систему ЭК в ядерной области. Показательно, что в 1982 г., когда все инструкции имели тот или иной гриф секретности, «Положение о регулировании ядерного экспорта СССР» не только было принято Советом министров СССР, но и опубликовано в открытом журнале «Внешняя торговля», хотя и не в полном виде, а в изложении. «Положение» шло дальше руководящих принципов ГЯП.

Примечательно, что даже самые решительные критики советской системы за рубежом впоследствии признавали, что система ЭК в ядерной области работала в СССР безупречно.

В то же время система ЭК в СССР была создана для условий централизованной плановой экономики и командно-административных методов управления.

¹Тимербаев Р.М. Как СССР помогал Китаю создавать атомную бомбу. *Ядерный Контроль*, №3, май–июнь 1998, с.76–81.

²Успенский Н.Н. Экспортный контроль – один из ключевых элементов национальной безопасности. *Ядерный Контроль*, май–июнь 1999, с.6.

До того как Россия разработала свой национальный механизм, она использовала существовавший в СССР «Перечень». Ей потребовалось время, чтобы привести национальную систему ядерного ЭК в соответствие с рекомендациями ГЯП. В то же время в условиях перехода к рыночной экономике потребовалось разработать целый комплекс мер по созданию новой национальной системы ЭК, в том числе в ядерной области.

Постановлением Правительства РФ №1005 от 21 декабря 1992 г. было утверждено Положение, регулирующее внешнюю торговлю ЯМ (включая свежее топливо и ОЯТ), технологиями, оборудованием, установками и специальными неядерными материалами, используемыми для производства ЯМ, а также радиоактивными источниками ионизирующего излучения (включая РАО) и изотопной продукции, а также Приложение, содержащее перечень соответствующих ядерных предметов.

Постепенно Россия создала всеобъемлющую систему ядерного ЭК, основывающуюся на нормативной базе, перечнях контролируемых товаров и технологий, процедуре выдачи лицензий на экспорт, механизме контроля за выполнением правил. Национальная система ЭК России включила все необходимые элементы (контрольные списки, лицензирование, сертификацию импорта), рекомендуемые ГЯП. В соответствии с Руководящими принципами последней (INFCIRC 254 МАГАТЭ, ч.1 и 2) Россия создала две подсистемы ЭК в целях нераспространения ядерного оружия.

Правовой основой российской системы на этапе ее становления стали указы и распоряжения Президента и постановления Правительства. Это позволило создать механизм ЭК в очень короткий срок.

Россия участвует в работе Комитета Цангера и ГЯП. При этом условия, процедуры и контрольные списки реализуются в России только через внутреннее законодательство.

Так, в соответствии с указом Президента от 27 марта 1992 г. №312 ядерный экспорт из России в любое НЯОГ осуществляется в рамках новых соглашений лишь при условии, что вся ядерная деятельность такого государства поставлена под гарантии МАГАТЭ. При этом старые соглашения, подписанные Россией до 3 апреля 1992 г., реализуются только в том случае, если импортерами взято обязательство – «получаемые» ими ЯМ и оборудование будут находиться в стране-импортере под непрерывным контролем МАГАТЭ.

Совместно с другими ядерными поставщиками Россия участвует в работе по уточнению и обновлению контрольных списков, принятых в

рамках международных режимов. Это в равной мере относится к спискам ГЯП и списку Комитета Цангера, которые опубликованы как документы МАГАТЭ. Все предложения по уточнению и обновлению этих списков, после их проработки экспертами на межведомственном уровне, обсуждаются российской стороной на заседаниях рабочих групп, созданных в рамках этих двух международных организаций. Затем, после согласования изменений на очередном заседании Комитета или пленарной встрече стран-участниц ГЯП, они принимаются Правительством и утверждаются Президентом. Только после этого считается, что российская сторона данные изменения приняла, о чем она информирует МАГАТЭ направляемой по дипломатическим каналам нотой.

В 1995 г. была усилена законодательная база: вошли в силу закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» и закон «Об использовании атомной энергии», содержащие статьи, касающиеся национальной политики ЭК.

Статья 16 закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» содержит два основных положения.

Во-первых, система ЭК создана в целях защиты национальных интересов РФ при осуществлении внешнеторговой деятельности, а также соблюдения международных обязательств РФ по нераспространению ОМУ и иных наиболее опасных видов оружия.

Во-вторых, номенклатура попадающих под ЭК вооружений, военной техники, отдельных видов сырья, материалов, оборудования, технологий, НТИ и услуг, которые применяются или могут быть применены при создании ОМУ, ракетных средств его доставки и иных наиболее опасных видов оружия, определяется списками и перечнями, устанавливаемыми президентскими указами. Последние вступают в силу не ранее трех месяцев со дня их официального опубликования.

Закон «Об использовании атомной энергии» (1995) кодифицирует механизм, обеспечивающий правовую основу безопасного применения атомной энергии, регулирует права, обязанности и ответственность предприятий, должностных лиц, персонала и граждан в указанной сфере. ЭК посвящена глава XIV (ст.63 и 64), согласно которой экспорт и импорт ядерных установок, оборудования, технологий, ЯМ, включая ядерное топливо, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов, используемых для производства ЯМ, а также радиационных источников и услуг в области использования атомной энергии осуществляется в соответствии с международными обязательствами РФ о нераспространении ядерного оружия и

международными договорами в области использования атомной энергии.

Закон «Об экспортном контроле»

Основой российского законодательства в области ЭК является закон «Об экспортном контроле» (1999).

Согласно закону, Россия проводит государственную политику в области ЭК, которая является составной частью внутренней и внешней политики России и осуществляется исключительно в целях обеспечения безопасности государства, его политических, экономических и военных интересов.

Основными *целями* ЭК в законе определены: защита интересов Российской Федерации; реализация требований международных договоров Российской Федерации в области нераспространения ОМУ, средств его доставки, а также в области контроля за экспортом продукции военного и двойного использования; создание условий для интеграции российской экономики в мировую экономику (ст.4).

Государственная политика в области ЭК формируется в соответствии со следующими основными *принципами*:

- добросовестность выполнения международных обязательств Российской Федерации в области нераспространения;
- законность, гласность и доступность информации по вопросам ЭК;
- приоритет интересов безопасности государства;
- осуществление ЭК только в той степени и объеме, которые необходимы для достижения его целей;
- единство таможенной территории Российской Федерации;
- гармонизация процедур и правил ЭК с общепризнанными международными нормами и практикой;
- взаимодействие с международными организациями и иностранными государствами в области ЭК в целях укрепления международной безопасности и стабильности, предотвращения распространения (ст.5).

В соответствии с международно принятыми нормами и сформировавшейся в России практикой, устанавливаются следующие *методы* осуществления ЭК:

- разрешительный порядок осуществления внешнеэкономических операций с контролируемыми товарами и технологиями,

предусматривающий лицензирование как форму государственного регулирования;

- таможенный контроль и таможенное оформление вывоза из России контролируемых товаров и технологий в соответствии с законодательством о таможенном деле;

- идентификация контролируемых товаров и технологий³;

- валютный контроль, в том числе контроль за своевременностью и полнотой поступления валютной выручки на счета в уполномоченные банки России;

- применение мер государственного принуждения (санкций) в отношении юридических или физических лиц, нарушивших законодательство России в области ЭК.

Закон устанавливает полномочия Президента и Правительства в части формирования и осуществления политики ЭК.

Президент, в частности, определяет основные направления государственной политики в области ЭК; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в области ЭК; наконец, утверждает списки (перечни) контролируемых товаров и технологий.

Правительство организует реализацию государственной политики в области ЭК, в том числе в отношении международных режимов ЭК; определяет и детализирует порядок осуществления внешнеэкономической деятельности (ВЭД) в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании ОМУ, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники; принимает в пределах своей компетенции решения о проведении переговоров и подписании международных договоров Российской Федерации в области ЭК.

Закон устанавливает создание *межведомственного координационного органа* по ЭК с целью координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и организационно-методического руководства работами по ЭК.

По сути, таким образом было законодательно оформлено существование Межведомственной комиссии по экспортному контролю (Экспортконтроль), которая действовала и до принятия

³Под идентификацией имеется в виду установление соответствия конкретных сырья, материалов, оборудования, НТИ, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, являющихся объектами внешнеэкономических операций, товарам и технологиям, включенным в контрольные списки.

закона, с той или иной степенью интенсивности и продуктивности, во многом в зависимости от возглавлявшего ее лица.

Кроме того, был законодательно закреплён «специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области экспортного контроля», перед которым ставится задача организовывать работу по информированию российских экспортеров о целях, процедурах и правилах ЭК.

Новым положением является требование *создания внутрифирменных программ экспортного контроля* в организациях (ВФПЭК) (ст.16). Закон устанавливает, что создание ВФПЭК является обязательным для организаций, осуществляющих научную и производственную деятельность по обеспечению федеральных государственных нужд в области поддержания обороноспособности и безопасности России и получающих доходы от внешнеэкономических операций с контролируемыми товарами и технологиями. Такие организации, создавшие ВФПЭК, подлежат государственной аккредитации. Это означает, что практически все предприятия ВПК России, осуществляющие экспортную деятельность, должны предпринять меры по созданию программы ЭК на своих предприятиях. Таким образом, должна быть обеспечена полная информированность руководства предприятия о правах и обязанностях предприятия в области ЭК, в случае необходимости будет проведено повышение квалификации персонала, процесс заключения экспортных сделок станет более отлаженным и ответственным⁴; иными словами, создание ВФПЭК на предприятии позволяет говорить о внедрении «культуры нераспространения».

Полномасштабное внедрение ВФПЭК требует значительных усилий и продолжительного времени.

Закон подробно прописывает *требования* к внешнеэкономическим сделкам с товарами и технологиями из контрольных списков. Так, устанавливается, что такие сделки должны совершаться при наличии письменного обязательства иностранного лица о том, что указанные товары и технологии не будут использоваться в целях создания ОМУ и средств его доставки (так называемый «сертификат конечного пользователя»). При этом Правительство России вправе устанавливать

⁴Механизм создания ВФПЭК детально изложен в утвержденном 12 мая 1998 г. Методическом руководстве по созданию на предприятии (в организации) внутрифирменной системы экспортного контроля. Документ предназначен для оказания организационно-методической помощи российским предприятиям и организациям различных форм собственности, участвующих в международном обмене товарами, работами и услугами, в разработке и внедрении внутрифирменных систем ЭК.

дополнительные требования к условиям, на которых должны совершаться внешнеэкономические сделки с контролируемыми товарами и технологиями, в том числе право проверки использования иностранным лицом полученных по сделке товаров и технологий в соответствии с принятыми обязательствами.

Закон «Об экспортном контроле» вводит правила всеобъемлющего контроля.

Все внешнеэкономические операции, предусматривающие передачу контролируемых товаров и технологий иностранному лицу, подлежат *лицензированию*. Лицензии выдаются Министерством экономического развития и торговли России (МЭРТ)⁵ при наличии положительного заключения по результатам государственной экспертизы. Лицензии выдаются на основании письменных заявлений экспортеров. К заявлениям должны прилагаться документы, содержащие точные сведения о товарах, об информации, о работах, об услугах, о результатах интеллектуальной деятельности с указанием иностранного государства, на территорию которого товары, информация, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности будут вывезены.

Уведомление об отказе в выдаче лицензии или разрешения направляется (вручается) заявителю в письменной форме с указанием основания отказа. Основанием для отказа в выдаче лицензии или разрешения может стать, среди прочего: наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной, искаженной или неполной информации; отрицательное заключение государственной экспертизы; экспорт на таких условиях, при которых наносится ущерб или возникает угроза причинения ущерба интересам России.

Лицензия может использоваться ее законным владельцем только для совершения той внешнеэкономической операции, на осуществление которой такая лицензия была выдана. Она может быть аннулирована без предварительного уведомления либо ее действие может быть приостановлено МЭРТ, прежде всего в случаях нарушения владельцем лицензии ее требований и условий.

На основании закона «Об экспортном контроле» в целях защиты национальных интересов и выполнения международных обязательств

⁵При этом на экспорт отдельных видов контролируемых товаров в иностранные государства, придерживающиеся в своей внутренней и внешней политике общепризнанных принципов и норм международного права в области нераспространения, могут выдаваться генеральные лицензии, то есть лицензии с указанием количества товаров без определения конкретного покупателя. Такая генеральная лицензия может выдаваться только российскому юридическому лицу, создавшему ВФПЭК и получившему свидетельство о государственной аккредитации.

России могут вводиться *запреты* и ограничения ВЭД в отношении контролируемых товаров и технологий. При этом запреты и ограничения, касающиеся иностранных государств, вводятся федеральными законами, касающиеся новых товаров и технологий – указами и распоряжениями Президента; касающиеся отдельных иностранных лиц, занимающихся деятельностью, несовместимой с принципами нераспространения («черные списки») – постановлениями Правительства⁶.

Закон «Об экспортном контроле» устанавливает, что *международное сотрудничество* России в области ЭК осуществляется посредством ее участия в международных режимах ЭК и международных форумах, проведения переговоров и консультаций с иностранными государствами, взаимного обмена информацией, а также реализации совместных программ и иных мероприятий в указанной области на двусторонней и многосторонней основе.

Установлено, что Российская Федерация содействует развитию контактов и обмену информацией между российскими и иностранными неправительственными организациями, целями которых является содействие эффективному функционированию внутригосударственных механизмов ЭК.

Принятие закона «Об экспортном контроле» решило задачу полноценного формирования правовой базы национальной системы ЭК в России.

Закон «Об экспортном контроле» является всеобъемлющим, так как законодательно регулирует вопросы контроля над экспортом самой разнообразной продукции (ядерной, химической, биологической, ракетной), технологий, услуг и информации⁷, которые могут использоваться при создании ОМУ и средств его доставки. Действие его таким образом, безусловно, охватывает и сферу контроля над ядерным экспортом.

⁶15 мая 1998 г. по предприятиям ВПК разослан так называемый «черный список» конечных потребителей, отношения с которыми требуют предварительного согласования в компетентных органах, занимающихся контролем за экспортом «чувствительных» технологий. 20 мая 1998 г. в ряд правительственных учреждений разослан дополнительный, подготовленный ФСБ России список иностранных компаний, по которым имеются данные об их возможной причастности к военным программам в области создания ОМУ и средств его доставки.

⁷Применительно к НТИ и технологиям: 14 мая 1998 г. подписан указ Президента РФ №556 «О правовой защите результатов научно-исследовательских и технологических работ военного, специального и двойного назначения», объявляющий фактически все результаты научно-исследовательских работ в оборонной области интеллектуальной собственностью государства.

При этом контроль над ядерным экспортом более детально регулируется серией нормативных документов, принятых еще до вступления закона в силу и сохраняющих свое действие постольку, поскольку они не противоречат новому закону. Остановимся на этих нормативных документах подробнее.

Контроль над ядерным экспортом

Чтобы гармонизировать перечень контролируемой ядерной продукции с обновленным списком ГЯП (INFCIRC/254 МАГАТЭ, ч.1), указом Президента РФ №202 от 14 февраля 1996 г. был утвержден и с 19 мая 1996 г. вступил в силу новый Список ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий, подпадавших под экспортный контроль. По мере изменения международного списка Россия вносит соответствующие корректировки в национальный механизм. 8 мая 1996 г. Правительство постановлением №574 утвердило новое Положение о контроле над ядерным экспортом и импортом.

Ядерный экспорт и импорт осуществляются по лицензиям, выдаваемым МЭРТ на основании заявлений, предварительно согласованных с Минатомом РФ, которое проводит их экспертизу. Лицензии выдаются только юридическим лицам, имеющим разрешение Госатомнадзора (Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности) на осуществление определенного вида деятельности в области использования атомной энергии, включая производство, использование, хранение и/или транспортировку соответствующих материалов. Минатом и МЭРТ консультируются с МИД России по поводу того, насколько последовательно страна-получатель выполняет свои обязательства по действующим международным и двусторонним договорам и соглашениям⁸. Экспортер обязан сообщить Минатому обо всех внешнеторговых сделках с ЯМ.

Выполняя международные договоренности, Россия также разработала системы гарантий того, что поставляемые ею чувствительные технологии будут использованы только в заявленных мирных целях.

⁸Предусмотрено, что в процессе межведомственного согласования активную роль могут играть министерства и ведомства, имеющие представителей в Экспортконтроле, в частности, Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки, Государственный таможенный комитет.

В соответствии с национальным Положением о ядерном экспорте НЯОГ могут осуществить ядерный импорт из России при наличии заверений со стороны своих государственных органов в том, что полученные ими предметы экспорта, а также произведенные на их основе или в результате их использования параметры:

а) не будут использоваться для производства ядерного оружия, других ЯВУ или для достижения военной цели;

б) будут находиться под контролем МАГАТЭ в соответствии с соглашением о гарантиях, охватывающих всю мирную деятельность страны-получателя;

в) будут обеспечены мерами физической защиты на уровнях, не ниже рекомендованных МАГАТЭ;

г) будут реэкспортироваться только на вышеназванных условиях. Что касается урана с обогащением выше 20%, плутония или тяжелой воды, реэкспорт может производиться лишь при письменном согласии Минатома.

Контроль за двойными технологиями, используемыми в ядерной области

Экспорт оборудования, материалов и технологий двойного использования осуществляется по лицензиям, выдаваемым МЭРТ. Основанием для выдачи лицензий является положительная государственная экспертиза и решение Экспортконтроля о возможности экспорта предметов, запрашиваемых в заявке экспортера.

При экспорте продукции двойного использования в НЯОГ в контракт должно быть включено обязательство импортера не использовать предметы экспорта или их воспроизведенные копии в области ЯТЦ, не поставленной под гарантии МАГАТЭ. При экспорте в страны, не являющиеся членами ГЯП, в контракт должно быть включено обязательство не реэкспортировать и не передавать кому бы то ни было ввезенные предметы или их воспроизведенные копии без письменного разрешения российского экспорта. Обязательства конечных пользователей должны быть подтверждены импортным сертификатом, выданным государственным органом страны, в котором будет осуществляться конечное использование предметов экспорта. Таким образом, Россия учла все рекомендации ГЯП о процедурах лицензирования и гарантиях.

В 1996 г. в целях гармонизации национального режима с международными режимами по нераспространению ядерного оружия

Президент утвердил новый список оборудования и материалов двойного использования и соответствующих технологий, применяемых в ядерных целях⁹. Наряду с этим было обновлено Положение о порядке контроля за экспортом соответствующего оборудования, материалов и технологий. В оба документа вошли все изменения, принятые ГЯП в Руководящих принципах и в Списке. В целом порядок контроля за экспортом товаров двойного использования не претерпел существенных изменений.

С экономической точки зрения, дальнейшее упорядочение контроля за товарами и технологиями двойного использования откроет международные рынки для российских участников ВЭД и будет способствовать восстановлению доверия к финансовым институтам и к Правительству России. Это обернется укреплением позиций российских предприятий ВПК на экспортных рынках.

Таможенное регулирование

Таможенное регулирование экспорта ЯМ из контрольных списков является одним из ключевых элементов национальной системы ЭК России в целях ядерного нераспространения.

От эффективности действий таможенных служб во многом зависит, удастся ли перевести систему предотвращения несанкционированного экспорта ЯМ из теоретической плоскости (законодательные, нормативные документы) в практическую.

⁹Среди нормативных документов по данному вопросу см.: Указ Президента России от 14 февраля 1996 г. №202 «Об утверждении Списка ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий, подпадающих под экспортный контроль». Собрание законодательства РФ, 1996, №8, ст.742; Указ Президента России от 21 февраля 1996 г. №228 «О контроле за экспортом из Российской Федерации оборудования и материалов двойного назначения и соответствующих технологий, применяемых в ядерных целях, экспорт которых контролируется». Собрание законодательства РФ, 1996, №9, ст.802; Постановление Правительства России от 8 мая 1996 г. №574 «Об утверждении Положения о порядке экспорта и импорта ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий». Собрание законодательства РФ, 1996, №20, ст.2358; Постановление Правительства России от 8 мая 1996 г. №575 «Об утверждении Положения о порядке контроля за экспортом из Российской Федерации оборудования и материалов двойного назначения и соответствующих технологий, применяемых в ядерных целях, экспорт которых контролируется». Собрание законодательства РФ, 1996, №20, ст.2359.

Не будет преувеличением сказать, что именно на таможенной границе России идет настоящая борьба за действенность режима нераспространения ядерного оружия.

Существуют следующие угрозы, применительно к экспорту контролируемых ЯМ, которые должны выявляться и пресекаться органами таможенного регулирования:

1) попытка экспорта без лицензии и декларирования (контрабанда);

2) попытка экспорта без лицензии, при декларировании ЯМ как материалов, не находящихся в контрольных списках;

3) попытка экспорта по фальсифицированной лицензии;

4) несоответствие или неполное соответствие данных, указанных в лицензии, фактически вывозимым товарам.

Предотвращение данных угроз осуществляется органами таможенного контроля как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими министерствами, ведомствами и их подразделениями, в частности, с Федеральной службой безопасности, Службой внешней разведки, Министерством иностранных дел (для выявления соответствия заявленного конечного пользователя реальному), Министерством по атомной энергии (его лаборатории и институты могут использоваться для проведения необходимых экспертиз) и т.д.

Основную угрозу для нарушения режима ядерного нераспространения представляют не «ядерные контрабандисты», а предприятия ЯТЦ или их экспортно-ориентированные подразделения, которые неумышленно (в силу слабого знания установленного порядка лицензирования) или с умыслом указывают недостоверную информацию об экспортируемом грузе. Это может быть, например, несоответствие заявленного веса вывозимого товара реальному (в этом случае возникает вопрос о том, какому покупателю предназначается незаявленный вывозимый излишек), несоответствие указанного конечного пользователя реальному¹⁰ либо несоответствие заявленных качественных характеристик вывозимого на основании полученной лицензии материала реальным.

Перед таможенными органами стоят такие сложные задачи, как, во-первых, наличие квалифицированного персонала; во-вторых,

¹⁰Например, существует риск того, что конечным пользователем указывается компания в государстве, не вызывающем озабоченности с точки зрения его политики ядерного нераспространения, в то время как указанная компания производит реэкспорт в третью страну, не являющуюся участником ДНЯО либо попадающую под режим международных ограничений (санкций) в связи с нарушениями в области политики ядерного нераспространения.

наличие совершенных технических средств обнаружения; и, в-третьих, полномасштабный географический охват мероприятий по пресечению нарушений в области экспорта ЯМ.

Для решения этих задач на крупнейших таможенных рубежах – таких, как аэропорты Шереметьево-2 и Шереметьево-1 в Москве, Пулково в Санкт-Петербурге, в Астраханском морском порту и т.д. – устанавливаются самые современные приборы, позволяющие проводить обнаружение незаконно перемещаемых любых радиоактивных материалов. Мероприятия по оборудованию таможенных рубежей России техническими средствами для пресечения незаконного ядерного экспорта получили название «второй линии защиты». Имеется в виду, что первой линией защиты ЯМ от незаконного перемещения является система мер по ФЗУКЯМ на предприятии.

В ряде случаев устанавливаемое оборудование приобретается на средства, выделяемые Соединенными Штатами в рамках мероприятий по программе Нанна-Лугара (см. главу 14).

В то же время оборудование современной аппаратурой по обнаружению радиоактивных материалов таможенных постов по всему периметру таможенной границы Российской Федерации представляется делом будущего.

Особо остро стоит вопрос о контроле над перемещением ЯМ в пределах, а также через внешние границы Таможенного союза, в который, вместе с Россией, входят Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан.

Предотвращение нарушений в области экспортного контроля для целей ядерного нераспространения и наказание за них

Российским экспортерам, осуществляющим ядерный экспорт, особенно экспорт двойных технологий, которые могут быть использованы для создания ядерного оружия, приходится действовать в трудных условиях, когда на этом направлении активно действуют спецслужбы так называемых пороговых стран – разрабатывающих или уже обладающих ОМУ или технологией его производства, особенно на Ближнем Востоке.

Национальная система ЭК в целях ядерного нераспространения или же ВФПЭК на предприятии окажутся действенными лишь в том случае, если лица, принимающие решения об экспорте или причастные

к этому процессу, будут осознавать, что в случае нарушений законодательства в области ЭК они неотвратно понесут наказание.

Нарушением законодательства Российской Федерации в области контроля над ядерным экспортом считается:

- нарушение законодательно установленных правил ведения ВЭД;
- получение лицензий на экспорт контролируемых товаров посредством предоставления поддельных или содержащих недостоверные сведения документов;
- нарушение требований и условий лицензий;
- создание препятствий для выполнения должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области экспортного контроля, своих функций;
- необоснованный отказ в предоставлении информации, запрашиваемой федеральными органами законодательной и исполнительной власти для целей ЭК, ее умышленное искажение или сокрытие;
- нарушение установленного порядка учета внешнеэкономических сделок с товарами из контрольных списков.

В России установлен трехступенчатый уровень ответственности за нарушения в области ЭК: ответственность гражданско-правовая, административная и уголовная. Она может выражаться в форме:

- 1) штрафных санкций;
- 2) лишения права заниматься ВЭД;
- 3) уголовного преследования.

В частности, в случае правонарушения, повлекшего за собой причинение существенного ущерба политическим и экономическим интересам России, ее обороне и безопасности, а также правонарушения, совершенного повторно, организация может быть лишена права заниматься ВЭД на срок до трех лет. Решение о лишении организации права заниматься ВЭД принимается Правительством по представлению Экспортконтроля.

Уголовный кодекс России предполагает суровое наказание нарушителей национальной системы ЭК в целях ядерного нераспространения.

Статьями 188 и 189 Уголовного кодекса (УК) России за незаконный экспорт (контрабанду) технологий, научно-технической информации и услуг, которые могут быть использованы при создании ОМУ и средств его доставки, а также за сообщение ложных сведений в лицензии предусмотрено весьма суровое наказание – лишение свободы на срок от трех до семи лет. В случае таких нарушений, совершенных

неоднократно или должностным лицом с использованием своего служебного положения, наказание будет еще более жестким – от 5 до 10 лет лишения свободы.

Статья 220 УК предусматривает наказание за незаконное приобретение, хранение, использование, передачу и разрушение ЯМ и радиоактивных веществ сроком до двух лет лишения свободы; в случае, если эти деяния повлекли по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия – сроком до 10 лет.

Статья 221 УК посвящена хищению или вымогательству ЯМ и радиоактивных веществ. За такое деяние могут последовать различные наказания: от штрафа до лишения свободы на срок до пяти лет. Если это деяние совершено неоднократно, или группой лиц по предварительному сговору, или лицом с использованием его служебного положения, или с применением (угрозой применения) насилия, то наказание составит от четырех до семи лет лишения свободы. Если же такое преступление совершила организованная группа или же лицо, ранее дважды судимое за хищение либо вымогательство, то наказание может достичь 10 лет лишения свободы (с конфискацией имущества или без таковой).

Что касается неотвратимости наказания, то, согласно официальной позиции ФСБ России, «нарушители международного режима контроля в этой области должны знать, что наказания неотвратимой меры, предусмотренные международно-правовой практикой и российским законодательством, будут применены к ним со всей строгостью. [...] Ни у кого не должно возникать сомнений, что практический опыт и традиции нашей Службы обеспечат надежную защиту национальных интересов России и эффективный контроль соблюдения принятых обязательств в области контроля за нераспространением...»¹¹.

Совершенствование национальной системы экспортного контроля в ядерной области

Сейчас перед Россией в области контроля над экспортом стоят проблемы, во многом сходные с проблемами других развитых стран. Как сбалансировать противоречивые задачи: стимулировать продвижение национальных товаров на мировые рынки и соблюдать международные обязательства по нераспространению ОМУ, развивать международное технологическое сотрудничество (подразумевающее, в

¹¹Центр общественных связей Федеральной службы безопасности Российской Федерации. 6 мая 1998.

том числе, и получение доступа к иностранным технологиям) и не допустить передачу оборонных «критических» технологий?

Как и в других государствах-экспортерах, неизбежны столкновения между лоббистскими интересами экспортирующих предприятий и государством, проводящим политику ЭК. В этом противостоянии предотвращение нарушений ЭК возможно только при условии уважения к законодательству, его неукоснительного соблюдения экспортером, с одной стороны, и свободой государственного чиновника от воздействия лоббистов, с другой.

Опыт промышленно развитых стран показывает, что необходимым условием эффективного функционирования системы ЭК является высокий уровень правовой сознательности экспортера. Для российских экспортеров пока характерно превалирование мотивов получения максимальной прибыли в минимальный период времени без должного понимания последствий, которые могут проистекать из незаконной коммерческой деятельности¹².

Для эффективного функционирования сформированной национальной системы ЭК в целях ядерного нераспространения необходимо:

- наличие политической воли руководства страны в последовательном проведении политики ядерного нераспространения в соответствии с международными обязательствами России, прежде всего в рамках ДНЯО;
- улучшение межведомственной координации по проведению политики ЭК и пресечению попыток ее игнорирования или обхода;
- проведение комплекса финансовых и технических мероприятий с целью формирования действенной «второй линии защиты» на всем протяжении таможенной границы России;
- завершение процесса государственной аккредитации предприятий, создавших ВФПЭК, что подтвердило бы факт повышения культуры ядерного нераспространения персонала предприятий;
- неукоснительное соблюдение трехступенчатой системы ответственности предприятий и лиц за нарушения в области ЭК, включая уголовное преследование;
- расширение международного сотрудничества, прежде всего в области обмена информацией о проблемах, связанных с ЭК, при продолжении проведения Россией самостоятельной политики в области

¹²Евстафьев Г.М. Экспортный контроль в России: наивно ожидать простых решений. *Ядерный Контроль*, №3, май–июнь 1999, с.12.

контроля над ядерным экспортом, основанной на уже утвержденных контрольных списках;

- осуществление мероприятий по контролю над ядерным экспортом исходя из целей и принципов ЭК, установленных в законе Российской Федерации «Об экспортном контроле».

ЛИТЕРАТУРА

Евстафьева Д.Г., Орлова В.А. (ред.). Экспортный контроль в России: политика и практика. Сборник статей. М., Библиотека ПИР-Центра, 2000.

Закон Российской Федерации «Об экспортном контроле». *Российская Газета*. 29 июля 1999, с.4,5.

Кириченко Э.В. Регулирование ядерного экспорта. В книге: Разоружение и безопасность. 1997–1998. ИМЭМО РАН. М., Наука, 1997.

Национальная система экспортного контроля Российской Федерации в ядерной области. Информационно-методический справочник. М., Центр проблем экспортного контроля, 1996–1997.

Bertsch Gary K., Potter William C. (Ed.). *Dangerous Weapons, Desperate States: Russia, Belarus, Kazakstan, and Ukraine*. New York–London, Routledge. 1999, 285 p.

Orlov Vladimir. *Russian Export Controls Policy and Practices*. *Nonproliferation Review*. Fall 1999.