

ВВЕДЕНИЕ

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ В ОБЛАСТИ ВОЕННО-ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

1. Виды правовой основы военно-технического сотрудничества в иностранных государствах

Данный тип классификации систем военно-технического сотрудничества (далее также ВТС) представляется весьма существенным вследствие того, что именно правовая основа определяет типологию государственного управления экспортом военной продукции и характер правовых режимов, действующих в национальных системах военно-технического сотрудничества. Вместе с тем непосредственный интерес представляет собственно классификация национальных правовых основ военно-технического сотрудничества, так как их изучение позволяет выявить наиболее общие закономерности правового регулирования специфичных правоотношений и их взаимодействие с институциональными элементами систем военно-технического сотрудничества.

Классификацию целесообразно провести по видам законодательства, регулирующего военно-техническое сотрудничество, и видам юридической природы правовой основы данного института правоотношений. Вместе с тем эти два основания могут лишь показать характер правовой основы, его общую направленность, не затрагивая более глубоких характеристик, как, например, содержание и качество правовой основы. Данный аспект правовой основы выявляет исследование степени интенсивности правового регулирования отношений военно-технического сотрудничества.

Заметным явлением последнего времени является воздействие на правовые основы военно-технического сотрудничества ведущих мировых экспортеров их геополитических амбиций и устремлений. В результате существенной тенденцией является формирование геополитически ангажированной правовой основы военно-технического сотрудничества отдельных ведущих мировых экспортеров.

Таким образом, правовую основу военно-технического сотрудничества можно классифицировать по следующим основаниям:

- 1) по видам законодательства, регулирующего военно-техническое сотрудничество;
- 2) по видам юридической природы;
- 3) по степени интенсивности правового регулирования отношений экспорта военной продукции;
- 4) по степени геополитической ангажированности.

2. Виды законодательства, регулирующего военно-техническое сотрудничество

По данному основанию классификации правовую основу можно подразделить на:

- 1) правовую основу, установленную специальным законодательством о военно-техническом сотрудничестве;
- 2) правовую основу, установленную общим законодательством об экспортном контроле;
- 3) правовую основу военно-технического сотрудничества, основанную на законодательстве о закупочной деятельности.

2.1. Специальное законодательство, регулирующее непосредственно комплекс правоотношений военно-технического сотрудничества

Специальное законодательство, регулирующее непосредственно комплекс правоотношений ВТС, имеется в большинстве ведущих мировых экспортеров вооружения и военной техники. Такой подход позволяет этим странам отразить в специальных правовых нормах специфику правового регулирования, предопределяемую объектом правоотношений — продукцией военного назначения, закрепить принципы государственной политики в этой области, установить критерии поставок военной продукции, создать институциональные механизмы, адекватно учитывающие интересы национальной безопасности государств при осуществлении военно-технического сотрудничества.

Развитое специальное законодательство по экспорту военной продукции присуще правовой основе военно-технического сотрудничества США, которое включает три закона и многочисленные подзаконные нормативные правовые акты. Специальное законодательство, регулирующее экспорт вооружений и военной техники, имеется в Австрии,

Италии, Швеции, Аргентине, Бразилии, Германии, Франции, Болгарии, Греции, Индонезии, Финляндии и др.

2.2. Правовая основа военно-технического сотрудничества, установленная общим законодательством об экспортном контроле

Наиболее характерным примером является Бельгия, которая формирует правовые рамки для контроля внешней торговли стратегическими товарами с 1934 г. Со времен Второй мировой войны бельгийский экспорт оружия был причиной политической и социальной озабоченности в политической системе и основывался на бельгийской модели консультаций, которая также описывается как «цепочка переговоров и соглашений... дискуссий и переговоров, в результате которых конфликты разрешаются...».

Длительное время правовая основа военно-технического сотрудничества Бельгии регулировалась общим законодательством об экспортном контроле, в котором не было специального законодательства, касающегося экспорта вооружений. На эту область правоотношений распространялся общий внешнеторговый режим, установленный Законом от 11 сентября 1962 г. с дополнениями по Закону от 19 июля 1968 г. Эти акты определяют общий порядок импорта, экспорта и транзита товаров и, в частности, предусматривают необходимость лицензирования этих операций.

После спорного экспорта огнестрельного оружия компании Валлонии *FN Herstal* в Саудовскую Аравию была введена новая законодательная база с более четко определенными механизмами контроля и санкций и обязательством сообщать об экспорте оружия в федеральный парламент. Эти положения оставались в силе до 2002 г., когда новый скандал с экспортом оружия — на этот раз в Непал — появился в политической повестке дня. После значительных политических дискуссий эта лицензия была в конечном итоге предоставлена, а в марте 2003 г. она привела к появлению новой законодательной базы, в которой были усилены критерии оценки заявок на лицензии, а прозрачность увеличилась. Однако во время правительственных переговоров летом 2003 г. была определена формальная региональная компетенция по контролю за экспортом оружия. По Специальному закону от 12 августа 2003 г., меняющему Специальный закон от 8 августа 1980 г. об институциональных реформах (12 AOUI 2003 — *Loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*), компетенция лицензирования экспорта иностранных вооружений была передана с федерального уровня в регионы, за исключением операций

бельгийской армии и полиции, которые по-прежнему находятся под федеральным контролем. В течение почти 10 лет регионы пользовались этой компетенцией на основании Федерального закона 2003 г. Валлонский, Фламандский и Брюссельский столичный регионы приняли региональное законодательство для разработки собственной системы контроля за экспортом оружия в 2012 г. В результате сегодня в Бельгии действует четыре системы контроля за экспортом оружия: три региональные системы во Фландрии, в Валлонии и столичном регионе Брюсселя, а также федеральная система международной торговли оружием со стороны бельгийских вооруженных сил и полицейских служб. В результате нет единой бельгийской системы контроля за экспортом оружия. При этом большая часть экспорта оружия происходит из Валлонии и Фландрии.

В Великобритании основополагающим внутренним законодательным актом, регламентирующим правительственный контроль экспорта товаров военного назначения, является Закон «Об импорте, экспорте и полномочиях таможенной службы» 1939 г. с поправками, содержащимися в Законе «О контроле за импортом и экспортом» 1990 г. На основе этих законов издано распоряжение Правительства Великобритании «О контроле за экспортом товаров», а также ведомственные руководящие документы (GAIDELINES), ряд которых утверждается парламентом и имеет подзаконную силу. К подобным актам относятся инструкции Министерства обороны «О поставках вооружений» и Министерства торговли и промышленности «О контроле за экспортом технологий, оружия и военной техники».

Российская Федерация с самого начала формирования системы военно-технического сотрудничества пошла по пути создания специального законодательства, регулирующего экспорт вооружений и военной техники.

2.3. Правовая основа военно-технического сотрудничества, основанная на законодательстве о закупочной деятельности

Распространенной является правовая основа военно-технического сотрудничества, базирующаяся на законодательстве о закупочной деятельности.

Общие положения о закупочной деятельности регламентируют поставки продукции военного назначения в государствах, являющихся ее импортерами в интересах собственных вооруженных сил либо государственных органов, использующих для осуществления публичных функций вооружение и военную технику.

Характерным примером является Таиланд. Закупки из иностранных государств регламентируются Законом от 23 февраля 2017 г. «О государственных закупках товаров и услуг и об управлении государственным имуществом» и Правилами Министерства финансов Королевства Таиланд «О государственных закупках товаров и услуг и об управлении государственным имуществом» (вступили в силу с момента опубликования 23 августа 2017 г.). Новые нормативные акты Таиланда в области государственных закупок направлены на то, чтобы обеспечить прозрачность процесса госзакупок для общества путем публикации информации в сети Интернет Контрольно-ревизионным департаментом Министерства финансов (ст. 46 Закона).

Поощряются закупки «методом объявления всеобщего приглашения». В этом случае глава государственного органа, осуществляющего закупку (например, Главком Королевских сухопутных войск Таиланда), уполномочен самостоятельно утверждать закупку на сумму до 200 млн бат (около 6 млн долл.) (ст. 84, п. 1 Правил).

Согласно ст. 29 Правил «метод объявления всеобщего приглашения» подразделяется на три подметода:

- 1) метод электронного рынка (*e-market*);
- 2) метод электронных торгов (*e-bidding*);
- 3) метод запроса цен.

Согласно ст. 30 Правил метод электронного рынка (*e-market*) используется при закупке «товаров или услуг, которые имеют несложные характеристики или которые производятся либо выполняются в соответствии со стандартом и занесены в электронную базу данных — электронный каталог (*e-catalog*)», на сумму более 500 тыс. бат.

Согласно ст. 31 Правил метод электронных торгов (*e-bidding*) используется при закупке «товаров или услуг на сумму более 500 тыс. бат, которые являются товарами или услугами, характеристики которых не занесены в электронную базу данных — электронный каталог (*e-catalog*)».

Согласно ст. 32 Правил метод запроса цен используется в случаях, когда осуществляется закупка товаров или услуг на сумму более 500 тыс. бат, но не более 5 млн бат и когда государственный орган, осуществляющий закупку, находится в районе с ограниченным доступом в Интернет, что не позволяет использовать метод электронного рынка или метод электронных торгов.

Применение других методов закупки возможно только в следующих случаях.

«Метод отбора», предусматривающий приглашение конкретных предпринимателей, которые соответствуют критериям, определен-

ным государственным органом для подачи предложений (как правило, не менее трех предпринимателей, за исключением случаев, когда данным критериям соответствуют менее трех предпринимателей), разрешается применять в следующих случаях, согласно ст. 56, п. 1 Закона:

(а) если было опубликовано всеобщее приглашение, но никто не подал предложение или поданные предложения не прошли отбор;

(б) если товары или услуги, которые требуется закупить, обладают особыми или сложными характеристиками или должны производиться, продаваться, строиться или предоставляться (услуги) предпринимателями, обладающими особой специализацией или особыми умениями либо высокой квалификацией, и количество таких предпринимателей ограничено;

(в) если имеется срочная необходимость в использовании товаров или услуг, вызванная непредвиденными обстоятельствами, и использование метода объявления всеобщего приглашения приведет к тому, что требуемые товары или услуги не будут предоставлены в срок;

(г) если в силу особенностей использования или технических ограничений закупаемого имущества имеется необходимость указания конкретной товарной марки;

(д) если товары или услуги необходимо закупать напрямую из-за границы или через международные организации;

(е) если товары или услуги используются секретными службами Королевства или подлежат засекречиванию соответствующим государственным органом либо связаны с обеспечением национальной безопасности;

(ж) в случае ремонта имущества, для определения цены которого необходимо сначала провести осмотр, чтобы определить дефекты и повреждения, например, ремонт машин, инструментов, двигателей, электроприборов или электронных устройств;

(з) в других случаях, определяемых приказами министерства.

В случае применения метода отбора глава государственного органа, осуществляющего закупку (например, Главком Королевских военно-морских сил Таиланда), уполномочен самостоятельно утверждать закупку на сумму до 100 млн бат (около 3 млн долл.) (ст. 85, п. 1 Правил).

«Индивидуальный метод», предусматривающий приглашение одного конкретного предпринимателя, который соответствует критериям, определенным государственным органом для подачи предложений, разрешается применять в следующих случаях, согласно ст. 56, п. 2 Закона:

(а) если уже были использованы метод объявления всеобщего приглашения и метод отбора либо только метод отбора, но никто не подал предложение или поданные предложения не прошли отбор;

(б) в случае закупки товаров или услуг, которые производятся, продаются, строятся или предоставляются в общем порядке и сумма закупки которых за один раз не превышает суммы, определенной приказом Министерства финансов (не более 500 тыс. бат, согласно ст. 97 Правил);

(в) если требуемые товары или услуги можно закупить только у одного предпринимателя, строго соответствующего критериям, или если требуемые товары или услуги можно закупить только у одного законного торгового представителя или поставщика услуг в Таиланде и если нет других товаров или услуг, которые можно использовать взамен;

(г) в случае непредвиденной необходимости использования товаров или услуг вследствие чрезвычайного происшествия или стихийного бедствия либо опасной эпидемии, согласно Закону «Об эпидемиях», и когда закупка методом объявления всеобщего приглашения или методом отбора может вызвать задержку и причинить серьезный ущерб;

(д) если товары или услуги, которые требуется закупить, связаны с товарами или услугами, которые закупались ранее, и имеется необходимость закупить их дополнительное количество, чтобы обеспечить полноту или непрерывность их использования, при этом стоимость таких товаров или услуг, которые требуется закупить дополнительно, не должна превышать цену товаров или услуг, приобретенных ранее;

(е) если требуемые товары или услуги будут продаваться государственным органом, международной организацией или иностранным государственным органом;

(ж) в случае необходимости покупки конкретных земельных участков или зданий;

(з) в других случаях, определяемых приказами министерства.

В случае применения индивидуального метода закупок глава государственного органа, осуществляющего закупку (например, Главком Королевских военно-морских сил Таиланда), уполномочен самостоятельно утверждать закупку на сумму до 50 млн бат (около 1,5 млн долл.) (ст. 86, п. 1 Правил).

Законодательством о закупочной деятельности регламентируется также импорт (закупки) продукции военного назначения в Объединенных Арабских Эмиратах, Панаме, Саудовской Аравии, Алжире, Пакистане, Панаме, Перу и т.д.

3. Юридическая природа правовой основы военно-технического сотрудничества

Правовая основа военно-технического сотрудничества по юридической природе классифицируется в зависимости от правового основания системы экспорта вооружения и военной техники — базируется ли она на специальном законе, регулирующем эти отношения, либо на подзаконных нормативных правовых актах, основанных на общих принципах конституции государства. Соответственно, в зависимости от юридической природы в качестве правовой основы можно выделить:

- правовую основу военно-технического сотрудничества, основанную на законах о ВТС;
- правовую основу военно-технического сотрудничества, основанную на подзаконных правовых актах.

3.1. Регулирование военно-технического сотрудничества на основании законов

США имеют наиболее развитую правовую основу военно-технического сотрудничества, составляющую в совокупности правовой институт экспорта вооружений и военной техники. Она включает три базовых закона:

- Закон «О контроле за экспортом оружия» 1976 г. (The Arms Export Control Act — AECA)¹;
- Закон «О помощи иностранным государствам» 1961 г. (Foreign Assistance Act — FAA)²;
- Закон «Об атомной энергии» 1954 г.

Кроме того, важную роль в совершенствовании процесса регулирования экспорта военной продукции играют законы о санкционировании программ помощи иностранным государствам, принимаемые Конгрессом США ежегодно или раз в два года. Ряд этих законов функционирует под специальными названиями. Так, принятый в 1981 г. Закон «О санкционировании программ помощи иностранным государствам» был назван Законом «О международной безопасности и сотрудничестве в области развития» (International Security and Development Cooperation Act — ISDCA). В этих законах содержатся положения, представляющие

¹ For the AECA and the International Traffic in Arms Regulations // Code of Federal Regulations, Vol. 22. Parts 1 to 299. US National Archives (the ITAR is updated regularly).

² The FAA of 1961. Legislation on Foreign Relations Through 1976. US Senate, US House Representatives, Joint Committee Print. US Government Printing Office: Washington, DC, 1977.

собой дополнения или изменения к действующим специальным законам, в том числе к Закону «О контроле за экспортом оружия» 1976 г. и Закону «О помощи иностранным государствам» 1961 г.

Закон «О контроле за экспортом оружия» 1976 г. (с изменениями и дополнениями) определяет государственную политику США и полномочия Президента США в области экспорта военной продукции (включая передачу технической информации и услуг военного характера), устанавливает порядок осуществления военно-технического сотрудничества и процедуру продаж по межправительственным соглашениям.

Закон «О помощи иностранным государствам» 1961 г. (с изменениями и дополнениями) регламентирует продажу и безвозмездную передачу иностранным государствам военной продукции по межправительственным соглашениям в рамках программ военной помощи. Закон определяет политику США в области военной и экономической помощи и предоставляет Президенту США право при определенных условиях направлять военную продукцию иностранным государствам и международным организациям, организовывать оказание услуг военного назначения, обучение и подготовку военных специалистов иностранных государств на безвозмездной основе. Закон имеет ряд положений, наделяющих Президента США специальными полномочиями или ограничивающих его действия в области экспортных поставок оружия в определенных условиях.

Закон «Об атомной энергии» 1954 г. определяет политику США в области ядерных материалов, оборудования и технологий.

Необходимо отметить тенденцию национальных правовых систем к созданию законодательно установленной правовой основы военно-технического сотрудничества. Данный процесс осуществляется в рамках общих принципов, закрепленных в Кодексе поведения ЕС в отношении экспорта оружия (EU Code of Conduct on Arms Exports), который выступает в качестве правовой основы для принятия национальных законов, регулирующих экспорт вооружений и военной техники в рамках Европейского Союза.

Так, в **Италии** сложившаяся в стране система контроля за торговлей вооружением, боевой техникой, материалами стратегического значения продолжает совершенствоваться путем разработки и принятия законов, декретов и других регламентирующих актов. В 1994 г. принят Закон «О порядке организации экспорта, импорта и транзитных проходов через страну вооружения, боевой техники и материалов стратегического значения». Основными нововведениями в Законе являются, с одной стороны, установление запрета на внешнеторговые

операции в отношении биологического, химического и ядерного оружия, с другой стороны, упрощение внешнеторговых сделок по вооружению, боевой технике и стратегическим товарам со странами НАТО, Общего рынка и странами, имеющими с Италией соответствующие соглашения на правительственном уровне. Кроме того, Законом предусмотрено учреждение нового государственного органа – Кабинета по координации экспорта вооружений. В соответствии с Законом все операции по экспорту, импорту и транзитным перевозкам через страну вооружения, боевой техники и материалов стратегического назначения (далее – ВТМ) должны осуществляться с разрешения и под контролем государственных органов. При этом экспорт и транзитные перевозки через Италию ВТМ возможны только при наличии межправительственных соглашений либо соглашений на уровне ведомств, уполномоченных правительствами торгующих стран.

Экспорт ВТМ, согласно Закону, запрещается:

- в страны, находящиеся в состоянии вооруженного конфликта (за исключением случаев выполнения Италией обязательств по международным соглашениям либо особых указаний правительства);
- в страны, внутренняя и внешняя политика которых противоречит принципам Конституции Италии;
- в страны, в отношении которых действует список товаров «эмбарго» (полный либо частичный);
- в страны, проводящие политику насилия и нарушения прав человека;
- в страны, получающие экономическую помощь от Италии, но использующие соответствующие ресурсы в неоправданно больших размерах на военные приготовления.

Кроме того, экспорт и транзит ВТМ запрещены, если они противоречат выполнению Италией взятых на себя международных обязательств, интересам безопасности страны, решению проблем по борьбе с терроризмом, поддержанию дружеских отношений с другими странами, а также в тех случаях, когда отсутствует полная гарантия доставки ВТМ по назначению.

Закон не распространяется на экспортные операции разового характера, осуществляемые непосредственно с ведома правительства в целях реализации национальных программ по оснащению вооруженных сил и полиции; на транзитные поставки ВТМ для стран – участниц НАТО в соответствии с Конвенцией этого блока, а также на экспортные операции по оказанию помощи другим странам на основании межправительственных соглашений.