

Скляр Надія Михайлівна,

старший викладач кафедри менеджменту та права
Запорізького інституту економіки та інформаційних технологій

Експортний контроль в Україні: правове забезпечення та порівняльна характеристика з аналогічними системами провідних країн світу

Скляр Н. М. Експортний контроль в Україні: правове забезпечення та порівняльна характеристика з аналогічними системами провідних країн світу

Розглядаються питання правового статусу національної системи експортного контролю. Здійснено порівняння двох типів систем експортного контролю як ефективних інструментів запобігання розповсюдження зброї масового ураження і засобів її постачання.

Ключові слова: національна безпека, експортний контроль, міжнародна передача товарів.

Запобігання незаконному розповсюдженню технологій, науково-технічної інформації і послуг, які можуть бути використані при створенні зброї масового ураження, засобів її транспортування, інших видів озброєнь і військової техніки, є важливою складовою системи заходів, які мають застосовуватися Україною внаслідок прийнятих міжнародних зобов'язань і політики забезпечення національних інтересів і безпеки. Експортний контроль створювався як інструмент запобігання розповсюдженню зброї масового ураження і засобів її постачання. В умовах, коли низка країн намагається отримати доступ до технологій розробки власної ядерної і ракетної зброї, експортний контроль продовжує залишатися одним з найважливіших інструментів підтримки міжнародної стабільності та обмеження розповсюдження цих видів зброї та складовою політики національної безпеки більшості розвинених країн.

Питання національного експортного контролю, який здійснюється в різних країнах, зокрема Україні, досліджувалися такими фахівцями, як В. Антонов, В. Горбулін, В. Бегма, М. Пядушкіна, Д. Поліканова, В. Кобринський, В. Ліпкан, К. Макієнко, А. Шевцова, М. Будник, В. Шумбасова. Вони єдині у думці про те, що розбудова та реалізація заходів експортного контролю є дуже важливою з точки зору забезпечення виконання Україною всіх взятих на себе зобов'язань, так і з точки зору розвитку експортного потенціалу підприємств оборонної галузі.

Призначення національної системи експортного контролю будь-якої країни полягає в забезпеченні контролю експорту та імпорту товарів подвійного застосування, що можуть бути використані при виробництві зброї масового знищення (ЗМЗ — ядерне, хімічне і біологічне озброєння),

ракетних засобів їхньої доставки, при виробництві звичайних озброєнь і техніки, а також товарів військового застосування з категорії звичайних озброєнь (озброєння, боєприпаси, спеціальна техніка тощо).

Основою системи експортного контролю будь-якої правової держави є норми і правила міжнародних режимів та договорів експортного контролю, заснованих найбільш впливовими країнами. Основними міжнародними угодами та домовленостями у сфері нерозповсюдження (ЗМЗ, ракетних засобів доставки, звичайних озброєнь, товарів і технологій подвійного призначення) є: Договір про нерозповсюдження ядерної зброї (від 01.07.1968, ратифікований Законом України від 16.11.1994 № 248/94-ВР); Конвенція про заборону розробки, виробництва та накопичення бактеріологічної і токсичної зброї та її знищення (1975); Конвенція про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї (від 13.01.1993, ратифікована Законом України від 16.10.1998 № 187-XIV); Договір про всеосяжну заборону ядерних випробувань (від 24.09.1996, ратифікований Законом України від 16.11.2000 № 2107-III); Принципи здійснення передачі звичайних озброєнь, узгоджені п'ятьма постійними членами Ради Безпеки ООН і Форумом ОБСЄ із співробітництва в галузі безпеки та інші міжнародні угоди [8].

Головною метою експортного контролю нині є нерозповсюдження зброї масового знищення, засобів її доставки, обмеження передач звичайних озброєнь та протидія тероризму шляхом встановлення належного державного контролю за здійсненням міжнародних передач товарів військового призначення та пов'язаних з ними товарів подвійного використання. Для досягнення цієї мети більшістю провідних країн узгоджені керівні принципи контролю за відповідними об'єктами та діями. Міжнародними організаціями, які формують керівні принципи контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення (звичайні озброєння) та пов'язаних з ними товарів подвійного використання, а також за нерозповсюдженням товарів, які можуть бути використані для створення зброї масового знищення (ядерної, хімічної, біологічної) та ракетних засобів доставки такої зброї, є: Вассенаарська домовленість (Wassenaar Arrangement — WA), Група ядерних постачальників (Nuclear Suppliers Group — NSG), Комітет Зангера (Zangger Committee), Режим контролю за ракетними технологіями (Missile Technology Control Regime) та Австралійська група (Australia Group — AG). Україна є членом вищезазначених багатосторонніх режимів нерозповсюдження.

Питання запобігання нелегальним постачанням зброї прямо пов'язане з ефективністю функціонування системи експортного контролю країни. Кожна країна самостійно створює свою національну систему експортного контролю, виходячи з міжнародних норм у цій галузі. Тип організації цієї системи значною мірою визначається розподілом вищих владних повноважень у країні. Нині існують три типи національних систем експортного

контролю [7]: президентсько-парламентська (США), урядова (Франція, Німеччина, Італія та ін.) і президентсько-урядова (Росія, Аргентина, Бразилія, Україна). Кожному типу національної системи експортного контролю притаманні певні переваги і недоліки. Сильні й слабкі сторони урядової і президентсько-урядової системи експортного контролю дуже близькі [7]. Зокрема, сильними сторонами прийнятої в Україні президентсько-урядової системи є: 1) пряма виконавча вертикаль на чолі з президентом, яка забезпечує дієвість управління процесом експорту критичних товарів; 2) єдність системи державного управління, яка забезпечує ефективність роботи як при формуванні державної політики стосовно експорту, так і критеріїв постачання; 3) гнучкість двоступінчатої системи, в якій уряд здійснює практичну реалізацію експортної політики держави. Сильні сторони такої системи породжують і її слабкі сторони — відсутність дійового контролю з боку законодавчої влади, а виняткові повноваження президента в питаннях експортного контролю стають об'єктом політичної боротьби за вплив на нього різних політичних угруповань, що негативно позначається на нормативній базі, яка знаходиться в стані перманентної зміни.

Законодавчі основи державної політики в галузі державного експортного контролю визначає Верховна Рада України. Загальне управління державною політикою в галузі державного експортного контролю відповідно до Конституції України здійснює Президент України. Рада національної безпеки і оборони України координує діяльність та здійснює контроль за діями органів виконавчої влади в галузі державного експортного контролю. Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики в галузі державного експортного контролю. Функціональну дієвість державної політики в галузі державного експортного контролю забезпечують спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань державного експортного контролю, міністерства, інші уповноважені центральні органи виконавчої влади, які можуть також залучати до участі в здійсненні заходів державного експортного контролю інші центральні органи виконавчої влади, представництва України за кордоном та юридичних осіб, діяльність яких безпосередньо не пов'язана з державним експортним контролем, за згодою їх керівників.

Методами здійснення державного експортного контролю є: ідентифікація товарів, що передбачає встановлення відповідності конкретних товарів, які є об'єктами міжнародної передачі, найменуванню та опису товарів, внесених до списків товарів, що підлягають державному експортному контролю; надання дозволів чи висновків на здійснення міжнародної передачі товарів або проведення переговорів щодо здійснення такої передачі; здійснення митного контролю та митного оформлення товарів відповідно до законодавства; застосування санкцій до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які порушили порядок здійснення такої передачі,

який встановлено законами України та іншими актами законодавства в галузі експортного контролю.

Однією з провідних практик експортного контролю небезпідставно вважається практика експортного контролю США. Національна система експортного контролю США належить до президентсько-парламентської системи. Позитивними сторонами такої системи експортного контролю є: 1) дієвість державного контролю, що забезпечується участю в процесі законодавчої і виконавчої гілок влади; 2) створення ефективної законодавчої бази, яка адекватно враховує інтереси держави і суспільства; 3) виключення можливостей реалізації апаратом виконавчої влади вузьковідомчих інтересів, що не відповідають інтересам держави і суспільства в цілому.

Слабкими сторонами президентсько-парламентської системи експортного контролю є: 1) можливість блокування певними силами в парламенті законодавчих актів, що їх не влаштовують; 2) використання питань експортного контролю для політичної боротьби чи для тиску на президента; 3) зниження оперативності прийняття рішень з питань, які належать до компетенції парламенту і вимагають швидкого реагування.

Таким чином, основною перевагою президентсько-парламентської системи організації експортного контролю є те, що цей процес постійно знаходиться під наглядом Конгресу. Крім того, завдяки суттєвій участі парламентаріїв у процесі здійснення експортного контролю сам цей процес забезпечений необхідною законодавчою базою, що дає змогу встановити чіткі правила поведінки [7]. Наріжним каменем законодавства США в галузі контролю експорту озброєнь є Закон про контроль над експортом озброєнь (Arms Export Control Act — АЕСА), який реалізується Державним департаментом (Department of State) на підставі Міжнародних правил торгівлі зброєю (International Traffic in Arms Regulations — ІТАR). Цей закон встановлює, що Державний департамент повинен подавати до Конгресу щорічні й щоквартальні звіти про дозволи на експорт. Конгрес має також одержувати повідомлення про деякі передбачувані дозволи на експорт і звіти про несанкціоновані передачі закуплених товарів.

Закон про регулювання експорту від 1979 р. (Export Administration Act of 1979), із змінами і доповненнями, надає право Міністерству торгівлі (Department of Commerce), на підставі консультацій з іншими відповідними агентствами, регулювати експорт або реекспорт товарів, програмного забезпечення і технологій подвійного призначення, які вироблені в США. Міністерство торгівлі реалізує ці повноваження, керуючись Правилами експортного контролю (Export Administration Regulations — ЕАР). Крім експортного контролю, встановленого відповідно до різних режимів, Міністерство торгівлі накладає на експорт і реекспорт деякі обмеження, які обумовлені вимогами зовнішньої політики. Ці обмеження стосуються насамперед країн, що визначені Державним Секретарем (U.S. Secretary of State) як такі, що фінансують міжнародний тероризм, а також деяких

країн, організацій і осіб, на які накладені односторонні санкції США або санкції ООН. Крім того, Міністерство торгівлі вводить і реалізує правила, що забороняють здійснювати громадянам США або з території США певні торгові операції з деякими країнами, організаціями і особами на підставі Закону про торгівлю з ворожою країною (Trading with the Enemy Act) і Закону про надзвичайні міжнародні економічні повноваження (International Emergency Economic Powers Act).

Повноваженнями з ліцензування різних видів експорту наділені низка інших урядових агентств США: ядерні матеріали — Комісія з ядерного нагляду (Nuclear Regulatory Commission), Міністерство енергетики (Department of Energy) і Міністерство торгівлі; торгові ембарго і санкції / торговий обіг — Міністерство фінансів (Department Treasury).

Контрольні списки США безпосередньо відповідають контрольним спискам, які встановлюються різними міжнародними режимами нерозповсюдження; крім того, вони доповнюються односторонніми заходами контролю, які необхідні для виконання вимог національної безпеки і зовнішньої політики. Три основні списки контрольованих виробів — це Список торгового контролю (Commerce Control List — CCL), Список озброєння Сполучених Штатів (United States Munitions List — USML) і Список Комісії ядерного нагляду (Nuclear Regulatory Commission Controls — NRCC).

Крім контрольних списків, система експортного контролю США спирається також на вказівки із всеосяжного контролю, завдяки якому забезпечується можливість виявлення проблемних експортних поставок предметів подвійного призначення (що не підлягають експортному контролю на інших підставах), обговорення таких поставок з урядом країни-одержувача і навіть ухвалення рішення про заборону поставки. Вимоги із всеосяжної перевірки, що віднесені до переліку предметів подвійного призначення, забороняють безліцензійний експорт будь-якого обладнання, програмного забезпечення або технології, які могли б бути використані в проектах, що викликають побоювання з погляду розповсюдження. Правила управління експортом визначають конкретні зарубіжні організації, які викликають в уряді США заклопотаність як кінцеві споживачі.

Кожна заявка на ліцензію в рамках всеосяжного контролю розглядається індивідуально. Якщо уряд США встановить, що експорт пов'язаний з неприйнятним ризиком у разі відхилення від заявленого використання або використовується в діяльності, пов'язаній з розповсюдженням ядерної зброї, або що експорт може внести істотне сприяння розповсюдженню хімічної або біологічної зброї, або в проекті створення військових ракет, що викликають стурбованість, то у видачі ліцензії відмовляється.

Щоб забезпечити дотримання законодавства в галузі експортного контролю, уряд США створив ряд механізмів правозастосовчої діяльності. Працівники митної служби США (U.S. Customs), яка нині є частиною

Міністерства національної безпеки (Department of Homeland Security), мають право перевіряти на кордоні будь-який товар, що експортується або імпортується, на його відповідність ліцензії. Співробітники Міністерства торгівлі можуть розслідувати порушення, пов'язані з товарами (продукцією) подвійного призначення. Ліцензійні органи періодично здійснюють передліцензійну перевірку і контроль після доставки, на відміну від нововведень української служби експортного контролю, яка у своєму недавньому наказі поклала функцію контролю доставки на спецекартерера, за відсутності чітко встановленого механізму його проведення та забезпечення відповідних повноважень спецекартерерів щодо такого роду перевірок.

Кримінальні покарання і цивільно-правові санкції за порушення експортного контролю в США можуть бути дуже суворими. За порушення правил експортного контролю озброєнь закон передбачає максимальне кримінальне покарання у вигляді штрафу у розмірі 1 млн. доларів за кожне порушення, а для фізичних осіб додатково передбачена можливість тюремного ув'язнення строком до 10 років та штрафні санкції у розмірі 500 тис. доларів за кожне порушення Міжнародних правил торгівлі зброєю (International Traffic in Arms Regulations — ITAR), а також заборону на експорт товарів або послуг оборонного призначення [9].

Отже, світова спільнота дуже ретельно контролює незаконне розповсюдження технологій, науково-технічної інформації і послуг, які можуть бути використані при створенні зброї масового ураження, засобів її доставки, озброєння і військової техніки.

Для ефективної реалізації системи експортного контролю будь-яка країна повинна насамперед проявляти загальнонаціональне прагнення до розв'язання відповідних завдань. Таке прагнення демонструється, по-перше, ухваленням політичного рішення — дотримуватися міжнародних норм нерозповсюдження, встановлених різними багатосторонніми режимами, і брати участь у поставках озброєння тільки відповідальним замовникам.

По-друге, в країні повинен бути створений офіційний орган, який контролює експорт товарів і технологій, що пов'язані з обороною і мають подвійне призначення. Цей орган повинен дотримуватися шести правових принципів: всеосяжний контроль; виконання директив; повноваження в правозастосовчій сфері і покарання; міжвідомча координація; міжнародна співпраця; захист від розповсюдження державою комерційної інформації, що має подвійне призначення.

По-третє, в країні повинні бути реалізовані нормативні процедури з дотримання законів і принципів експортного контролю. Ці процедури мають чітко визначати межі повноважень і встановлювати перелік виробів, які підлягають контролю. Перелік контрольованих виробів повинен відповідати міжнародним нормам (багатостороннім режимним перелікам і пов'яза-

ному з ними всеосяжному контролю). Законодавчі й нормативні документи в цій галузі повинні бути досяжними для експортерів і забезпечувати чіткий внесок політики у сфері ліцензування і правозастосування. Спеціально призначений орган, який забезпечує нормативний режим, повинен перевіряти цілісність і чіткість (зрозумілість) заявок на ліцензію. Нормативні положення повинні сприяти прозорості й передбачуваності процесу ухвалення рішень державними органами, а також давати можливість для винятків у правилах на користь держави.

По-четверте, в системі повинні бути реалізовані належні правозастосувальні заходи. Необхідні застережні правозастосувальні дії, до складу яких мають входити встановлені процедури ліцензування (тобто перевірка запропонованого виробу, кількості, кінцевого користувача і всіх сторін, задіяних у передбачуваній експортній операції) і механізми забезпечення відповідності (тобто спільна робота з фірмами для того, щоб навчити їх, як і навіщо стежити і контролювати свою експортну діяльність). Для реалізації ефективної системи контролю експорту необхідно мати компетенцію і повноваження для заборони і розслідування випадків незаконного експорту.

Експортний контроль є складовою політики національної безпеки країни, що має вплив на вирішення політичних, економічних, військових питань. Особливого значення у зв'язку з цим набуває чітка система взаємодії органів експортного контролю, центральних та інших органів виконавчої влади під час обміну інформацією та проведення спільних заходів, спрямованих на забезпечення належного контролю за міжнародними передачами товарів та їх використанням відповідно до міжнародних зобов'язань і керівних принципів, прийнятих Україною у галузі експортного контролю та нерозповсюдження.

Основним завданням взаємодії є прагнення того, щоб діяльність у цій галузі сприяла забезпеченню балансу політичних та економічних інтересів держави. З одного боку, це сприяння українським підприємствам в їх роботі на ринках озброєнь, яка є важливим джерелом доходів для держави в цілому. З іншого боку, це попередження та виявлення можливих порушень українськими підприємствами законодавства в галузі експортного контролю, які можуть розглядатися світовим співтовариством як недотримання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань.

1. *Бегма В.* Експортний контроль України в контексті світового досвіду // Національна безпека і оборона. — 2001. — № 6. — С. 21–27.
2. *Горбулін В. П., Литвиненко О. В.* Національна безпека: український вимір. — К., 2008. — 104 с.
3. *Кодекс поведінки Європейського Союзу стосовно експорту озброєнь* // Національна безпека і оборона. — 2001. — №6. — С. 21–27.
4. *Ліпкан В. А.* Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України. — К., 2008. — 440 с.
5. *Ліпкан В.* Параллельный мир: баланс безопасности или безопасный баланс // Неизвестная разведка. — 2007. — №1. — С. 21–27.

6. Поликанов Д. Нелегальная торговля вооружениями в Африке и механизмы ее ограничения // Ядерный контроль. — 2000. — №4. — С. 17–21.
7. Шевцов А. И., Будник М. В., Шумбасов В. И. Міжнародні режими експортного контролю: історія створення і участь у них України: інформаційно-аналітична записка / Дніпропетровський філіал Національного інституту стратегічних досліджень. — Дніпропетровськ, 2001. — 20 с.
8. Утворення і розвиток національної системи експортного контролю України. Історична довідка (14 жовтня 2004 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної служби експортного контролю України. — Режим доступу: <http://www.dsecu.gov.ua/con>
9. Експортний контроль, осуществляемый правительством США (25 января 2010 г.) [Електронний ресурс] // Сайт «ExportControl.org». — Режим доступу: <http://exportcontrol.org/links/1328c.aspx>

Батарєєва Тетяна Олександрівна,
старший викладач кафедри правознавства
Криворізького економічного інституту
Київського національного економічного університету
ім. В. Гетьмана

Стан розвитку законодавства у сфері регулювання процесів трудової міграції: національний та міжнародно-правовий аспекти

Батарєєва Т. О. Стан розвитку законодавства у сфері регулювання процесів трудової міграції: національний та міжнародно-правовий аспекти

Аналізується законодавство, що регулює процеси трудової міграції в Україні. Визначаються пріоритетні напрями законотворчої діяльності щодо трудової міграції. Викладено авторську концепцію можливості імплементації міжнародно-правових норм, що регулюють права трудящих-мігрантів, у національне законодавство України.

Ключові слова: міграція, трудящі-мігранти, трудова міграція.

Метою державного регулювання трудової міграції є наближення до міжнародних стандартів міграційного законодавства, забезпечення ефективного управління міграційними процесами, соціального та правового захисту трудових мігрантів, а також забезпечення додержання їх прав, свобод та законних інтересів. Для України у зв'язку з підвищеним рівнем трудової міграції саме міжнародно-правове регулювання є нагальним з огляду на незахищеність прав працівників-мігрантів. Значна розгалуженість підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують права та обов'язки трудових мігрантів в Україні, та відсутність законів у цій сфері потребують змістовної систематизації та оновлення шляхом імплементації міжнародно-правових норм у національне законодавство України.