

СПИСОК ОСНОВНЫХ СОКРАЩЕНИЙ

БНА – Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации;

ВиВТ – вооружение и военная техника;

ВТД – внешнеторговая деятельность;

ВТО – Всемирная торговая организация;

ВТС (военно-техническое сотрудничество) – военно-техническое сотрудничество Российской Федерации с иностранными государствами;

Генштаб (ГШ ВС РФ) – Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации;

ГИУ – Главное инженерное управление МВЭС СССР;

ГОЗ – государственный оборонный заказ;

Государственная корпорация «Ростех» (Ростех) – Государственная корпорация по содействию разработкам, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», созданная Российской Федерацией на основании Федерального закона;

государственный посредник (госпосредник) – федеральное государственное унитарное предприятие или открытое акционерное общество «Рособоронэкспорт»;

Гостехкомиссия – Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации;

ГТУ – Главное техническое управление МВЭС СССР;

ГУСК МВЭС СССР – Главное управление по сотрудничеству и кооперации МВЭС России;

Закон о ВТС – Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»;

Закон о внешнеторговой деятельности (Закон о ВТД) – Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»;

Закон о ГУП (Закон об унитарных предприятиях) – Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»;

Закон о Ростехнологии – Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации «Ростехнологии»»;

инозаказчики – иностранные заказчики;

ИС – интегрированная структура;

КВТС России – Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами;

МВЭС России – Министерство внешних экономических связей Российской Федерации;

МДТО – Международный договор по торговле оружием;

межправсоглашение – соглашение между Правительством РФ и правительством иностранного государства по вопросам военно-технического сотрудничества;

МИД России – Министерство иностранных дел Российской Федерации;

Минимущество России – Министерство имущественных отношений Российской Федерации;

Минобороны России (МО РФ) – Министерство обороны Российской Федерации;

Минпромторг России – Министерство промышленности и торговли Российской Федерации;

Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации;

Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации;

МЧО – международные частные отношения;

МЧП – международное частное право;

ОДКБ – Организация Договора о коллективной безопасности;

ОКПО – Общероссийский классификатор предприятий и организаций;

ОПК – оборонно-промышленный комплекс;

ПВН – продукция военного назначения;

Положение о порядке ВТС – Положение о порядке осуществления военно-технического сотрудничества, утвержденное Указом Президента РФ от 1 декабря 2000 г. № 1953 или Указом Президента РФ от 10 сентября 2005 г. № 1062;

Положение о порядке ВТД – Положение о порядке предоставления организациям Российской Федерации права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, утвержденное Указом Президента РФ от 1 декабря 2000 г. № 1953 или Указом Президента РФ от 10 сентября 2005 г. № 1062;

Положение о порядке рассмотрения официальных обращений инозаказчиков – Положение о порядке рассмотрения обращений иностран-

ных заказчиков и согласования проектов решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству о поставках продукции военного назначения, утвержденное Указом Президента РФ от 1 декабря 2000 г. № 1953 или Указом Президента РФ от 10 сентября 2005 г. № 1062;

Порядок лицензирования – Положение о порядке лицензирования в Российской Федерации ввоза и вывоза продукции военного назначения, утвержденное Указом Президента РФ от 10 сентября 2005 г. № 1062;

РИД – результаты интеллектуальной деятельности;

Роскосмос – Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»;

Росимущество – Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом;

Роспатент – Федеральная служба по интеллектуальной собственности;

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации;

СКП – сертификат конечного пользователя;

СВР России – Служба внешней разведки Российской Федерации;

Стратегия национальной безопасности РФ – Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683;

ТН ВЭД – товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности;

ТТХ – тактико-технические характеристики;

Указ Президента РФ от 1 декабря 2000 г. № 1953 (Указ № 1953) – Указ Президента РФ от 1 декабря 2000 г. № 1953 «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами»;

Указ Президента РФ от 10 сентября 2005 г. № 1062 (Указ № 1062) – Указ Президента РФ от 10 сентября 2005 г. № 1062 «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами»;

Указ Президента РФ от 6 января 2001 г. № 8 – Указ Президента РФ от 6 января 2001 г. № 8 «Об утверждении устава федерального государственного унитарного предприятия «Рособоронэкспорт»»;

УК ИС – управляющие компании интегрированных структур;

ФАПРИД – Федеральное агентство по правовой защите результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения при Министерстве юстиции Российской Федерации;

ФНС России – Федеральная налоговая служба;

ФОИВ – федеральный орган исполнительной власти;

ФСБ России – Федеральная служба безопасности Российской Федерации;

ФСВТС России – Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству;

ФСТЭК России – Федеральная служба по техническому и экспортному контролю;

ФТС – Федеральная таможенная служба.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современный этап развития мировой цивилизации характеризуется не только прорывом в научно-технологической сфере, но и нарастанием конфликтного потенциала в отношениях между основными «центрами силы», совершенствованием средств и способов вооруженной борьбы в целях геополитического доминирования.

Военные конфликты, в первую очередь на Ближнем и Среднем Востоке, значительно превосходящие по масштабам «ливийский сценарий», в обозримой перспективе могут оказать влияние на увеличение мировых военных расходов.

Так, не исключено обострение ситуации в Ираке по причине провозглашения Иракским Курдистаном независимости по результатам проведенного в сентябре 2017 г. референдума. Это решение катализирует напряженность в ряде стран компактного проживания курдского населения, прежде всего в Турции и Сирии.

Несмотря на колоссальные потери, международные террористы продолжают активные боевые действия в Ираке и Сирии, выходя за пределы ближневосточного региона. Страны, которые осознают для себя непосредственную угрозу массового проникновения террористов, безусловно, будут увеличивать военные расходы даже в условиях неблагоприятной экономической ситуации.

Резкое увеличение оборонных расходов формулируется в устойчивую тенденцию в США.

По прогнозам аналитиков ожидается, что увеличению военных расходов стран Европы может способствовать негативное развитие ситуации на востоке Украины. Со стороны руководства США уже осуществляется открытое давление на эти государства с требованием увеличить военные расходы до уровня 2% ВВП.

Рассматривая военную геополитическую ситуацию в целом, можно констатировать, что в номинальном выражении общемировые военные расходы будут возрастать в связи с новыми угрозами независимо от состояния мировой экономики. Этот вектор развития обусловлен необходимостью продолжения борьбы против ИГИЛ (террористи-

ческая организация, запрещена в Российской Федерации) и других исламистских фундаменталистских формирований, международного терроризма в целом.

Обстановка осложняется тем, что рост военных расходов происходит на фоне утраты международным правом эффективности по предотвращению вооруженных конфликтов. Из более 60 конфликтов, в которых участвовали войска ООН, в большинстве случаев миротворцы никак не влияли на исход конфликта. По-прежнему вызывает беспокойство неоднозначность практики применения Международного договора о торговле оружием (МДТО) его участниками. В течение последних лет фиксировались неоднократные случаи нарушения отдельными государствами взятых на себя обязательств в отношении недопущения поставок продукции военного назначения в зоны вооруженных конфликтов. В контексте становления и оформления организационных структур Договора проявились присущие МДТО в его нынешнем виде недостатки, не позволявшие в полной мере купировать риски перетока оружия в незаконный оборот. В связи с этим Российская Федерация исходит из нецелесообразности присоединения России к МДТО, учитывая в том числе, что установленные им стандарты существенно ниже российских¹.

На фоне снижения эффективности применения, а зачастую игнорирования норм международного права формируются новые угрозы российской государственности, суверенитету и национальной безопасности. В этих условиях и без того традиционно активная сфера военно-технического сотрудничества (ВТС) приобретает новую динамику и очевидную специфику переживаемой сегодня четвертой индустриально-технологической революции.

Абсолютным лидером по военным расходам в 2017 г. являются США с показателем 685,957 млрд долл., что составляет 42,03% от общемировых военных расходов (1632,175 млрд долл.). В 2018 и 2019 гг. — рост еще более существенный.

Далее в рейтинге стран с наиболее крупными военными расходами по итогам 2017 г. следуют: Китай, Великобритания, Саудовская Аравия, Россия, Япония, Франция, Германия, Индия и Южная Корея.

Перед юридической наукой встают задачи создания комфортной юрисдикции для обеспечения глобального научно-технологического лидерства России в военной сфере.

¹ Обзор МИД России от 26 апреля 2016 г. «Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2015 году» (<http://internet.garant.ru/#%2Fdocument%2F71385892%2Fparagraph%2F146%2Fhighlight%2Fмдто%3A2>).

В названном контексте уже сам факт нового издания научно-практического комментария к Федеральному закону от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»¹ заслуживает положительной оценки и самого пристального внимания специалистов и заинтересованной общественности. Актуальность представленного комментария усиливает и то обстоятельство, что с момента последнего издания комментария к Закону о ВТС прошло более 10 лет. Всего же с момента принятия Закона их было три, первые издания вышли в 2002 и 2008 гг. соответственно. Во всех случаях автором является признанный в данной области специалист-исследователь в области военно-технического сотрудничества, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук В.В. Кудашкин, личное участие которого в разработке Закона, многолетний практический опыт работы в сфере ВТС и последовательное фокусирование на ней своего научного интереса априори свидетельствуют о глубине и качестве представленной работы.

В новое издание комментария к Закону о ВТС вошли три тома объемом около тысячи страниц каждый, что представляется оправданным и пропорциональным масштабу выполненной автором работы и сложности исследуемых правоотношений, которые образуют предмет правового регулирования комментируемого Закона.

Военно-техническое сотрудничество с точки зрения законодательного регулирования — это разновидность системно-организованной деятельности федеральных органов государственной власти, а также обладающих специальной правоспособностью юридических лиц и иных субъектов. Суть военно-технического сотрудничества — продвижение продукции военного назначения на мировой рынок, организация и расширение международных связей в данной сфере. Объективно эта деятельность предполагает приоритет экономической составляющей, однако имеет выраженные внешнеполитические, научно-технологические, социально-культурные, а также иные аспекты, чувствительные как на уровне международных отношений, так и на внутригосударственном уровне. В связи с этим правоотношения в области ВТС нуждаются в постоянной тонкой настройке и гибкости регулятивного воздействия, которая достигается в основном за счет роста объемов подзаконного нормативного массива, зачастую влияющего на первоначальный смысл норм закона.

¹ Далее — Закон, Закон о ВТС.

Справедливым будет отметить, что потребность в комплексном всестороннем научном анализе правовых основ военно-технического сотрудничества возникла задолго до формирования соответствующей законодательной базы. Как отмечает в этой связи В.В. Кудашкин¹, принятие в 1998 г. Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» хотя и стало закономерным итогом определенного этапа формирования правовой основы ВТС, однако в дальнейшем не получило должного качественного развития. В частности, по мнению автора, в Законе не был обеспечен баланс между административными механизмами, адекватно отражающими потребности государства в обеспечении национальной безопасности при осуществлении ВТС, и правовой самостоятельностью субъектов ВТС, позволяющей им эффективно конкурировать на мировом рынке вооружений. Развивая этот тезис в комментариях к Закону, автор не без оснований констатирует, что до сих пор правовое регулирование многих аспектов ВТС осуществлялось фрагментарно, имелись многочисленные пробелы и коллизии, в связи с чем Закон о ВТС не в должной мере обеспечивал правовую основу государственного протекционизма в области военно-технического сотрудничества. В связи с этим не вызывает сомнений, что потребность в продуманном, научно обоснованном восполнении пробелов регулирования в сфере ВТС и на текущем этапе продолжает оставаться высокой.

За последние 15 лет объем экспорта продукции военного назначения в Российской Федерации последовательно возрастал: только по линии АО «Рособоронэкспорт» рост составил 2,5 раза, а в денежном выражении превысил 13 млрд долл. США в год. За три квартала 2018 г. суммарный объем подписанных внешнеторговых контрактов составил около 20 млрд долл., что свидетельствует об устойчивости тенденции. Такие показатели были достигнуты за счет активной маркетинговой деятельности на мировом рынке, реализации в Российской Федерации Государственной программы вооружений, создания значительного количества образцов вооружения и военной техники, востребованных на мировом рынке, и, конечно, благодаря успешным и эффективным действиям военного и политического руководства страны, прежде всего Президента России В.В. Путина, по противодействию мировому международному терроризму в Сирийской Арабской Республике.

¹ См.: Кудашкин В.В. Государственное регулирование торговли продукцией военного назначения с иностранными государствами: теория и практика. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 15.

Продолжает модернизироваться и наращивать объемы российский оборонно-промышленный комплекс. Несмотря на противодействие и недобросовестную конкуренцию со стороны ряда стран (США, Великобритания и др.), российское вооружение остается самым востребованным в мире. В ближайшие годы наша страна будет поставлять продукцию более чем в 70 стран мира, среди которых не только наши ключевые партнеры (Индия, Китай, Алжир, Египет), но и новые импортеры российской продукции (Турция, Саудовская Аравия и др.). Однако развитие ВТС предполагает не только расширение географии поставок, но и изменяет структуру экспорта. Ежегодно на рынок ВТС к реализации предлагаются тысячи уникальных изделий, одновременно осуществляется учет и каталогизация всей товарной номенклатуры запасных частей, материалов, инструментов, вспомогательного и учебного оборудования, которые поставляются для обеспечения эксплуатации экспортируемой военной техники. Общий объем этой номенклатуры составляет более 3 млн предметов снабжения. Если ранее предметом поставок была военная техника как таковая, то в настоящее время по контрактам предоставляется весь комплекс услуг по обеспечению жизненного цикла поставленной продукции. Это обслуживание, модернизация, ремонт и утилизация отслужившего свой срок оружия. Во многих государствах-заказчиках российскими специалистами создаются ремонтные базы, сервисные центры, обеспечиваются модернизация, обучаются боевой и технический персонал. Все это очень важные элементы комплексного подхода к военно-техническому сотрудничеству. Таким образом, непрерывно возрастает разнообразие договорных связей, а понятие «сотрудничество» давно уже не сводится к торговле. В настоящее время следует говорить о реализации масштабных проектов по повышению обороноспособности стран-партнеров, а также об укреплении и инновационном развитии предприятий российского оборонно-промышленного комплекса.

Давно не оспаривается тот факт, что система ВТС нуждается в качественной правовой основе, учитывающей многочисленные нюансы и тонкости внешнеторговой деятельности. Вместе с тем столь же очевидно, что никакой даже самый продуманный и подробный законодательный акт не способен учесть всего многообразия проблем и трудностей, которые возникают на практике. Жизнь всегда оказывается разнообразнее, богаче и противоречивее самых лучших формальных схем. В этих условиях наличие актуального качественного комментария законодательства является не только очевидным подспорьем правоприменителю в решении конкретных задач, но и позволяет отчасти

восполнить пробелы правового регулирования, пролонгируя смысл правовых предписаний на современные правоотношения в контексте действующего законодательства.

Так, в первом томе издания автор анализирует непосредственно текст Закона о ВТС. При этом он не ограничивается простым разъяснением смысла употребляемых в тексте Закона понятий, но и обращается к истории вопроса. Центральное понятие военно-технического сотрудничества рассмотрено в нескольких аспектах. С одной стороны, выявлены системообразующие элементы данного термина, начиная с самого абстрактного уровня (ВТС как сфера общественных отношений), затем в данной системе определяются главные и зависимые элементы (к первым относятся экономические и государственно-управленческие отношения, ко вторым — например, идеологические и социальные). С другой стороны, речь идет об объектах и субъектах, составляющих систему ВТС, поскольку и те, и другие обладают сложной структурой. Постепенно вокруг одного нормативного определения вырастает целое исследование, выполненное на высоком научно-теоретическом уровне. Аналогичным образом автор рассматривает другие понятия, раскрывает их смысл, уточняет различные аспекты употребления в подзаконных нормативных правовых актах, включая прекратившие свое действие. Системный взгляд на терминологию и высокая юридико-техническая компетентность позволяют автору замечать как явные, так и потенциальные противоречия между нормативными формулировками, их неполноту или неоднозначность толкования. Помимо дефинирования автор при необходимости задействует такой метод, как научная классификация. Это особенно важно в тех случаях, когда законодатель перечисляет однородные элементы механизма правового регулирования ВТС, как это имеет место в ст. 4 Закона, посвященной принципам государственной политики в области военно-технического сотрудничества. Автор резонно указывает, что правовые принципы должны отражать не любые отношения и взаимосвязи, а только устойчивые, целостные и наиболее существенные, в связи с чем необходимо такое упорядочивание законодательных формулировок, чтобы можно было избежать как нормативной недостаточности, так и ее избыточности. Именно для этих целей требуется классификация, которая в данном случае предшествует конкретизирующим определениям.

На столь же добротном научном уровне выполнен и второй том издания. В контексте положений ст. 2 Закона о ВТС, посвященных источникам правовых норм, регулирующих данную сферу обществен-

ных отношений, автор включил в том большой массив подзаконных правовых актов и документов оперативно-распорядительного характера, включая указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, ведомственные приказы и документы Министерства обороны РФ и других органов исполнительной власти, в чью компетенцию входят вопросы ВТС.

Кроме этого, автор использовал для составления издания, в том числе комментария, иные источники информации, которые условно можно разделить на три группы.

К первой группе относятся данные специализированных международных аналитических центров. Также в эту группу входят данные Регистра ООН, JSCRA, «Милитэри бэланс», Агентства по оборонному сотрудничеству и безопасности DSCA МО США, Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, «Рособоронэкспорта», «Дифенс экспресс», а также официальные данные государств по объемам экспорта оружия. К этой же группе источников относятся данные Международного валютного фонда и данные национальных статистических агентств различных стран. Во вторую группу отнесены данные специализированных зарубежных и российских изданий. К третьей группе источников информации отнесены данные российских и зарубежных печатных и электронных СМИ, сообщения ведущих российских и мировых информационных агентств, а также пресс-релизы оборонных компаний.

Массив проанализированных автором подзаконных актов позволяет получить представление о всем многообразии и качестве правоотношений публично-правовых образований и иных субъектов, образующих содержание сложного правового механизма ВТС. Изучение представленного издания подтверждает известный тезис о том, что не один закон не будет реализован надлежащим образом, если его положения не будут последовательно развиты и конкретизированы на всех уровнях нормотворчества. Автор, не ограничиваясь вопросами догматического толкования, предлагает всесторонний анализ правоприменительной практики использования сложных межотраслевых юридических конструкций, высказывает взвешенную обоснованную критику, которая усиливает общее положительное впечатление от содержания комментария и способствует пониманию смысла комментируемых положений.

Следует также отметить то обстоятельство, что в содержание второго тома автор включил источники с ограничительным грифом «Для служебного пользования», что позволит читателям более предметно

ориентироваться в общем правовом массиве, а при необходимости в установленном порядке ознакомиться с текстом этих документов.

Оценка всего массива законодательных и подзаконных актов при подготовке второго тома издания позволяет говорить о развернутом правовом регулировании сферы военно-технического сотрудничества, что обеспечивает подконтрольность и прозрачность для государства всех аспектов экспорта военной продукции, влияние государственной власти на все процессы, опосредующие отношения военно-экспортной политики.

В третьем томе издания автор концентрирует внимание на положениях международного права и национального права отдельных государств — активных участников ВТС. В результате масштабной аналитической работы, в которой были задействованы более 50 представителей государственной корпорации «Ростех», были кропотливо отобраны, переведены на русский язык и подвергнуты анализу правовые акты ведущих мировых экспортеров и импортеров вооружения и военной техники, представлены самые подробные сведения о действующих законах и подзаконных актах иностранных государств, приведен перечень основных международных соглашений в области ВТС, в которых участвует Российская Федерация.

Обзор представленных в третьем томе правовых актов иностранных государств позволяет сделать вывод о существенных различиях в правовом регулировании международного оборота продукции военного назначения в зависимости от особенностей национальных правовых систем, государственного устройства, развитости собственной промышленности участвующего в таком обороте государства. В свою очередь, такое разнообразие средств правового воздействия на специфические отношения, отсутствие универсальности в мерах государственного контроля создают условия для вовлечения продукции военного назначения в нелегальный оборот, что приводит к дестабилизирующим накоплениям оружия в различных регионах мира, разжиганию конфликтов и войн. Это свидетельствует о важности и необходимости того, чтобы Международный договор о торговле оружием (МДТО) стал реальной универсальной международно-правовой основой для всех участников мирового рынка оружия.

Оценивая подготовленный комментарий в целом, можно констатировать, что по своему содержанию, объему подвергнутого скрупулезному анализу фактологического и нормативного материала, точности и при этом доступности стиля изложения он вполне может претендовать на роль правовой энциклопедии в области военно-технического