

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 5 (41)

2003

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Президент Центру Анатолій Гриценко
Головний редактор Людмила Шангіна

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідцтво KB № 4122

Журнал видано
українською мовою
Загальний тираж
1000 примірників

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. Володимирська 46,
офісний центр, 5-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@uceps.com.ua
web-сторінка: <http://www.uceps.com.ua>

При використанні матеріалів
посилання на журнал
«Національна безпека і оборона»
обов'язкове

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії Центру Разумкова

Макет — Павло Войтенко,
Олександр Москаленко

Техніко-комп'ютерна підтримка —
Антон Балицький

© Центр Разумкова, 2003

З М І С Т

МІЖНАРОДНА КОНФЕРЕНЦІЯ “ЕКСПОРТНИЙ КОНТРОЛЬ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ СФЕРИ БЕЗПЕКИ”

ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ

ТРАНСФОРМАЦІЯ ЕКСПОРТНОГО КОНТРОЛЮ ЯК СКЛАДОВОЇ МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ

Підвищення прозорості та відповідальності — ключові напрями
розвитку експортного контролю в Україні

Анатолій ГРИЦЕНКО 2

Відповіді на нові виклики безпеки

Адам Даниель РОТФЕЛЬД 4

Зміцнення контролю над технологіями та зброєю масового
ураження — в інтересах усього світу

Карлос ПАСКУАЛЬ 7

Партнерська допомога з питань вдосконалення системи
експортного контролю в Україні

Роберт БРІНКЛІ 9

Демократизація системи експортного контролю як складової сектора безпеки

Анджей КАРКОШКА 11

Розвиток інструментів експортного контролю в Європейському Союзі

Ян ЕНТОНІ 14

МІЖНАРОДНІ ТА НАЦІОНАЛЬНІ СИСТЕМИ ЕКСПОРТНОГО КОНТРОЛЮ

Система експортного контролю у Великій Британії

Джон МАКЛЕННАН-ХОБСОН 17

Система контролю над експортом військової техніки у Швеції

Ребекка СОДЕРБЕРГ 20

Система контролю над міжнародною торгівлею стратегічними товарами,
технологіями та послугами у Польщі

Маріуш ХАНДЗЛІК 23

Участь України в багатосторонніх режимах експортного контролю

Анатолій ЩЕРБА 26

Можливість використання іноземного досвіду контролю
над експортом озброєнь в умовах України

Володимир СІВКОВИЧ 29

Процедури експортного контролю в Україні

Ігор СМЕШКО 31

Законодавчі механізми контролю над експортом озброєнь в Україні

Віталій ШИБКО 33

Організаційні та законодавчі основи системи експортного контролю в Україні

Олександр ГРИШУТКІН 34

ПРЕЗЕНТАЦІЯ ЩОРІЧНИКА СІПРІ 2002: ОЗБРОЄННЯ, РОЗЗБРОЄННЯ ТА МІЖНАРОДНА БЕЗПЕКА

Демократичний контроль — одна з ключових сфер реформ у секторі безпеки

Теодор ВІНКЛЕР 39

Головні аспекти діяльності СІПРІ

Елісон Дж.К. БЕЙЛІЗ 41

Внесок аналітичних центрів у зміцнення безпеки

Леонід ПОЛЯКОВ 43

Сучасні тенденції і проблеми міжнародної безпеки в матеріалах СІПРІ

Микола СУНГУРОВСЬКИЙ 45

Умови отримання журналу — на нашій web-сторінці:
<http://www.uceps.com.ua/magazine/>



Анатолій ГРИЦЕНКО,
президент Центру Разумкова



Підвищення прозорості та відповідальності — ключові напрями розвитку експортного контролю в Україні

Шановні друзі!

Вітаємо присутніх на міжнародній конференції провідних і зарубіжних експертів, які працюють у цій дуже важливій сфері. Про її важливість свідчить той факт, що однією з причин війни в Перській затоці є порушення режимів експортного контролю, встановлених міжнародними організаціями.

Особлива подяка безпосередньому організатору цієї конференції, директору воєнних програм Центру Разумкова Л.Полякову та співорганізаторам — Женевському Центру демократичного контролю над збройними силами, представленою тут її керівником, Послом Т.Вінклером і Стокгольмському міжнародному інституту дослідження миру (СІПРІ), який представляє його директор доктор Е.Бейлз.

Ми дуже вдячні спонсорам, які фінансово підтримали проведення цього заходу — Посольству США в Україні, яке представляє Посол К.Паскуаль, та Посольству Великої Британії в Україні, представленою Послом Р.Брінклі.

Окрема подяка професору А.Ротфельду за його величезний внесок в організацію роботи нашої конференції. Ми починали нашу співпрацю, коли він ще очолював СІПРІ. Зараз він працює заступником міністра закордонних справ Польщі, і організація сьогоднішнього заходу значною мірою є його ініціативою.

На обговорення сьогодні винесені ключові питання експортного контролю, які хвилюють зараз і Україну, і всю світову спільноту і які за участю провідних експертів з 25 країн хотілося б обговорити. Загальним контекстом наших обговорень будуть міжнародна безпека, міжнародні режими контролю та формат міжнародної взаємодії з метою унеможливлення розповсюдження небезпечних технологій, озброєнь, усунення джерел виникнення загроз регіональній і глобальній безпеці. Все це являє собою проблеми, які не в змозі вирішити жодна окрема країна, якою б сильною вона не була.

Зрозуміло, що зброя завжди матиме попит — і через 10, і через 50 років. Тому дуже важливо мати зрозумілі, прозорі правила гри, яких би

дотримувалися всі країни. Сьогодні, з огляду на події в Іраку та навколо нього, не можна стверджувати, що світ стане більш безпечним. Причинами цього є, по-перше, подовження дії старих та поява нових загроз (залежно від розвитку післявоєнної ситуації в Іраку) і, по-друге, проблеми, що виявилися в діяльності ряду міжнародних структур, зумовлені різними позиціями їх ключових гравців.

Система експортного контролю в Україні пережила кілька якісних етапів:

❖ “сіро-чорний” етап, коли торгівля озброєннями здійснювалася безсистемно, непрозоро, безконтрольно, системи експортного контролю на той час практично не існувало, вірніше, вона знаходилася в зародковому стані;

❖ етап розбудови, становлення системи; Україна отримала важливу допомогу від зарубіжних партнерів, перш за все, від США; відбулося нормативне закріплення системи експортного контролю, створені необхідні структури (що, природно, зазнають вдосконалення); тобто на рубежі 1997-1998рр. в Україні була створена ефективна система експортного контролю, яка, втім, не мала спеціальної законодавчої бази — її діяльність регулювалася винятково указами Президента та постановами Уряду;

❖ етап розвитку, початок якого позначений створенням законодавчих засад системи експортного контролю — прийняттям Закону України “Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання”; зараз перед нами стоїть завдання з впровадження в життя норм і правил, закладених у цьому Законі із урахуванням міжнародного досвіду, сучасних тенденцій, думок експертів з цих питань.

Протягом усього цього часу Україна пережила ряд скандалів, пов’язаних з порушенням правил експорту озброєнь. Окремі з них не мали під собою жодної підстави, крім намагання поставити Україну в нерівні умови в жорсткій конкурентній боротьбі. Є питання, які поки що не отримали відповідей, і в цьому є певною мірою вина України. Вважаю, що

ці скандали не минулися марно і мають навчити нас поводитися як зі справжніми партнерами, так і з противниками в дуже складному конкурентному середовищі. Вони опосередковано показують, у якому напрямі нам розвивати систему експортного контролю.

Ключовими напрямками розвитку цієї системи, на нашу думку, є прозорість і відповідальність. Багатьох скандалів не було б, якби за підсумками року Уряд України оприлюднював узагальнені річні дані про результати експорту та імпорту озброєнь (коли, куди, що, на якій підставі поставлено, або що закуплено), причому без будь-яких негативних наслідків для режиму державної таємниці. Так робиться в багатьох провідних країнах світу. Зокрема, Україна могла б покращити процес надання таких даних до СІПРІ — структури, що узагальнює і через свій Щорічник оприлюднює інформацію з багатьох аспектів міжнародної безпеки, — для того, щоб світова спільнота знала про те, що Україна дотримується міжнародних режимів контролю.

Сьогодні Центр Разумкова спільно з Женевським Центром демократичного контролю над збройними силами презентують третє видання українською мовою Щорічника СІПРІ — за 2001р. Його публікація започаткована Стокгольмським міжнародним інститутом дослідження миру в 1969р. з метою узагальнення та аналізу подій, явищ і тенденцій у сфері міжнародної безпеки — насамперед, її воєнно-політичних і воєнно-економічних аспектів. Сьогодні матеріали Щорічника перекладаються та видаються Китаєм, Південною Кореєю, Росією та Україною (з 2000р.). Розгалужена інформаційна мережа СІПРІ, наявність серед його експертів у відповідних галузях провідних фахівців зі світовими іменами сприяють високому авторитету СІПРІ, зумовлюють попит на матеріали, що ним готуються.

Українські видання Щорічника СІПРІ надходять до урядових і парламентських структур, центральних органів влади, вузів, публічних бібліотек. В них містяться дані, зокрема, про участь України у світових процесах підтримання миру та безпеки, нерозповсюдження, роззброєння, в міжнародних режимах контролю над озброєннями. Вивчення цього досвіду, порівняння його з досвідом інших країн можуть бути цікавими як для влади, профільних державних і недержавних організацій, так і для широких кіл громадськості.

Матеріали СІПРІ висвітлюють як надбання світової спільноти у зміцненні міжнародної безпеки, так і недоліки, перешкоди на цьому шляху. Наприклад, у даних, що наводяться в Щорічнику СІПРІ, відзначаються помітні розбіжності з українською статистикою з питань торгівлі озброєннями. За висновками СІПРІ, це спричинено неповним дотриманням Україною (поряд з багатьма іншими



країнами) вимог стосовно інформаційного обміну в рамках існуючих міжнародних домовленостей.

Під час підготовки україномовного видання Щорічника СІПРІ колективом Центру Разумкова, за сприяння представників органів державної влади України, багато уваги приділяється стандартизації визначень і термінології в їх перекладі з англійської. Слід відзначити як позитив, що завдяки, зокрема, розповсюдженню Щорічника СІПРІ, міжнародна нормативна лексика поступово втілюється в практику діяльності державної влади в Україні.

За відгуками читачів, видання Щорічника є вагомим внеском у забезпечення прозорості в тих сферах, що донедавна були практично закриті для громадськості. Ми впевнені, що його публікація українською мовою сприятиме компенсації нестачі в Україні узагальненої інформації про сучасні процеси у сфері міжнародної безпеки.

Сьогоднішня конференція — це теж внесок в утвердження засад прозорості та відповідальності. Тут присутні представники Парламенту України, міністерств і відомств, що безпосередньо займаються цією діяльністю. Якщо півтора року тому ця тема була закритою для журналістів, представників громадських організацій (це можна було почути під час проведення першого круглого столу на цю тему в 2001р. саме в цій залі), то зараз її обговорення стало нормою. Ми оцінюємо це як серйозний крок України на шляху підвищення прозорості та відповідальності перед власними платниками податків і партнерами в міжнародній співпраці, як внесок у прогнозованість, надійність, стабільність.

Я запрошую усіх присутніх до толерантної розмови на запропоновану тему, вважаючи, що участь кожного з вас стане внеском у розвиток порозуміння та кооперації у цій сфері. ■



Адам Даніель РОТФЕЛЬД,
заступник міністра
закордонних справ Польщі



Відповіді на нові виклики безпеці

Пані та панове, шановні гості!

Для мене велика честь брати участь у конференції з реформування оборонного сектора та системи експортного контролю в Україні. Існують три суттєвих елементи, що забезпечують успіх будь-якої конференції. Це — визначення часу для її проведення, актуальність і рівень її учасників. Судячи з чисельності та рівня делегатів, я впевнений, що ця конференція матиме великий успіх.

Я хочу висловити особливу подяку Українському центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова та, зокрема, А.Гриценку за організацію цієї зустрічі. Я хочу виразити особливу подяку урядам США та Великої Британії, особливо послам К.Паскуалю та Р.Брінклі, за особисту участь у спільній організації цієї конференції, що була своєчасно організована та матиме велике політичне значення. Хочу висловити вдячність Е.Бейлз, директорів Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру, а також Т.Вінклеру, директорів Женевського Центру демократичного контролю над збройними силами за їх плідну співпрацю з Центром Разумкова в публікації третього українського видання *Щорічника СІПРІ*.

Хотів би особливо підкреслити факт присутності посадових осіб з українського Уряду та членів Парламенту, представників академічних і неурядових закладів та організацій, які ведуть активну роботу з удосконалення оборонного сектора та експортного контролю.

Ми доклали великих зусиль для того, щоб зібрати разом представників урядів Швеції, Швейцарії, Норвегії, Сполучених Штатів і Польщі — країн, що надають велику увагу питанню нерозповсюдження зброї масового ураження та контролю над експортом озброєнь з метою обговорення практичних шляхів підвищення глобальної і регіональної безпеки.

Наша зустріч відбувається під час виникнення напруги, що потребує припинення її наступного розвитку. Перед нами постали виклики та загрози безпеці, що вимагають нових підходів до прийняття

рішень і, попри все, до виконання цих рішень. І я навіть назвав би це закликом до створення нової філософії у співпраці націй.

У своєму виступі я хотів би зосередитися на чотирьох найважливіших проблемах, що характеризують сучасну ситуацію безпеки у світі, а також на уроках, які наші українські партнери мають витягти з набутого нами досвіду.

Сучасні проблеми у сфері безпеки

Перша проблема полягає у тому, що сьогодні ми маємо справу з новими нестандартними загрозами, що набули глобальних масштабів: тероризм і поширення зброї масового ураження, — і системами доставки цієї зброї, що може перетворити ці загрози на реальну катастрофу. Немає потреби говорити про те, що, на думку Уряду Сполучених Штатів, національна безпека США була піддана серйозній загрозі з боку Іраку. Для усунення цієї загрози Сполучені Штати прийняли нову концепцію безпеки. Ірак свідомо та послідовно ухилявся від прийняття рішень, що базувалися на правилах і принципах міжнародного права та резолюцій Ради Безпеки ООН. Не зважаючи на попередження та санкції, Ірак відмовився виконати як попередні, так і останні резолюції ООН. Внаслідок цього існує велика ймовірність того, що зброя масового ураження та засоби її доставки можуть потрапити до рук терористів.

Другою проблемою є збільшення кількості недержавних суб'єктів експорту озброєнь, і в цій ситуації переможені та слабкі країни стають джерелом небезпечної нестабільності, злочинності та корупції. Після закінчення холодної війни загрозу використання зброї масового ураження не можна пояснювати, як і раніше, протистоянням двох держав. Сьогодні, певною мірою через те, що біполярний устрій змінюється новим міжнародним безладом, доступ до зброї масового ураження став набагато простішим, оскільки переможені, слабкі країни та країни-банкрути не можуть здійснювати суверенне управління на своїх територіях. Отже, недержавні суб'єкти експорту озброєнь і терористичні організації

з'являються на міжнародній арені як одне з найголовніших джерел нестабільності, ризику та загрози.

Існують серйозні та переконливі припущення, що країни, які, за словами Дж.Буша, належать до "осі зла" можуть мати можливість передавати технології і зброю масового ураження терористичним угрупованням, включаючи Аль-Каїду. Навіть найбільш впливові держави не впевнені в тому, що вони мають ефективні механізми боротьби з міжнародним тероризмом чи захисту від нього.

Напади на Сполучені Штати 11 вересня 2001р. підтвердили, що ми маємо протистояти новому виду загрози. Її новизну характеризують чотири риси. *По-перше*, масштаби нападу. *По-друге*, характер терактів. *По-третє*, новий тип противника, тобто відповідальність за напад була приписана аморфній, незримій терористичній мережі, що становить розрізнені осередки, які мають асиметричні можливості. *І остання, але дуже важлива риса*, полягає в тому, що терористи напали на найсильнішу у світі країну, яка вважала себе невразливою до нападів, особливо великого масштабу, — чимось на зразок сховища чи раю.

Третя важлива проблема спричинена кризою у трансатлантичних відносинах. У відносинах між Європою і Сполученими Штатами виникли непорозуміння, після чого відбувся розкол усередині НАТО. Це призвело до обрання союзниками різних позицій стосовно іракського питання. Розбіжності серед союзників не є новою. Але ніколи раніше вони не мали таких розмірів. Просто кажучи, Ірак став каталізатором, що виявив існуючі розбіжності. Такий прикрий розвиток подій викликав значні труднощі у країн нашого регіону.

Чи будуть країни регіону підтримувати Європу в боротьбі зі Сполученими Штатами чи Сполучені Штати в боротьбі з Європою? Я вважаю це неправильною і хибною дилемою. На мою думку, не може бути європейської системи безпеки без політичної і військової участі США, без американської присутності в Європі, що вважаються виправданими в політичному та військовому аспектах як у євроатлантичних структурах, так і в НАТО. Більше того, я вважаю цю хибну дилему шкідливою, оскільки вона орієнтує концепції Спільної зовнішньої політики та політики безпеки, а також Спільної європейської політики безпеки і оборони всупереч політиці США. Насправді, ця дилема стимулює ріст антиамериканських настроїв у Європі, а це, у свою чергу, призводить до росту антиєвропейських настроїв у США. Зараз саме час припинити рух до катастрофи.

У процесі визначення своєї політики Польща не лише є вірною правилом самостримування, але також постійно працює над підтриманням чи відновленням нормальних, тісних, дружніх відносин із справжніми партнерами в Європейському Союзі, особливо, з Францією і Німеччиною, а також із США.

Четверта проблема полягає у тому, що зараз ми маємо справу з найбільш серйозною загрозою — розмиванням та втратою важливості багатосторонніх систем безпеки. Відбулися зміни в міжнародному (в структурі ООН) і регіональному (в ОБСЄ) масштабах. Ризиків є багато, але, водночас, причини їх — зрозумілі. Міжнародні організації і структури



мають статичний характер і відбивають стан речей на момент їх заснування. Але заходи та процес забезпечення безпеки є динамічними та мінливими за характером. Вони мають бути адекватними новим ризикам і загрозам.

Пам'ятаючи це, Польща виступила з ініціативою заснування Аналітичної групи, або "групи мудрих людей", які почнуть підготовку нового політичного акту для ООН у XXI столітті. **На нашу думку, реконструкція міжнародної системи має розпочинатися з концептуалізації тих проблем, що постали перед нами.** Ми маємо чітко визначити мету, до якої рухаємося. Коли стратегічна мета буде визначена, то набагато простіше буде пропонувати певні структури, механізми та процедури, що зроблять цю мету досяжною. Це застереження стосується як ООН, так і НАТО, ЄС, ОБСЄ, Ради Європи та, фактично, багатьох інших організацій. Оскільки проблема існує, то не буде зайвим зазначити, що дебати, які точаться всередині цих організацій мають сюрреалістичний характер.

Таким чином, не важко зробити висновок про можливість для існуючих багатосторонніх структур і механізмів опинитися на узбіччі глобального процесу розвитку у випадку, якщо вони не зазнають швидких перетворень.

На мою думку, лише невелике число фахівців, присутніх тут сьогодні, пам'ятають з якої причини та за яких обставин був заснований Західно-Європейський Союз. Крім того, що він є однією з найкраще організованих і структурованих європейських організацій, можна лише висловити надію, що рішення про поглинання ЗЕС Європейським Союзом дасть змогу останньому розвиватися в більш ефективному напрямі.

Головні уроки

Я маю надію, що ця конференція допоможе нашим українським друзям зрозуміти наші помилки, наш досвід і використати все це з користю для себе. Сподіваюся, що це допоможе їм у реформуванні оборонного сектора. Я знаю, що на підставі проекту

СІПРІ, ініційованого Я.Ентоні, система експортного контролю в Україні зазнала значних змін з часів її створення в 1992р. Але, незважаючи на численні труднощі, прихильність України до вдосконалення експортного контролю є незмінною. Україна все ще стикається з багатьма проблемами, але, маючи рішучість і допомогу, вона їх подолає.

Сьогодні загроза, пов'язана з поширенням зброї масового ураження, ракет і ускладненням звичайних видів озброєнь, є ще більш різнобічною та несподіваною, ніж раніше. Багато “країн, що викликають занепокоєння”, впритул наблизилися до того, щоб стати “додатковим каналом розповсюдження ядерної зброї”.

На щастя, за умов існування як ніколи серйозної загрози, у нас покращується здатність протистояти їй, оскільки країни світу переоцінюють свої зобов'язання та можливості, роблять необхідні кроки. Але лідери країн повинні вважати національну, регіональну та міжнародну безпеку найвищим пріоритетом і сприяти їх забезпеченню через свої чіткі зобов'язання стосовно нерозповсюдження та ефективного контролю над експортом озброєнь. Вони мають перейти від зобов'язань до дій і прийняти закони стосовно експортного контролю, відповідні міжнародним нормам. Вони мають також забезпечити виконання цих законів.

Ефективна національна система експортного контролю характеризується трьома основними рисами: вона має адаптивний характер; їй довіряють ті, від чиєї співпраці вона залежить; вона є сумісною із системами експортного контролю близьких за духом країн. Ця система повинна мати можливість для ефективної комунікації як у власних межах, так і поза ними. За загальними міжнародними стандартами, є суттєвим, що ця система містить юридичні та регуляторні засади, процедури ліцензування, примусові механізми та зв'язки між урядом і промисловістю. Ці елементи є передумовами результативних систем контролю.

Особи, які відповідають на національному рівні за експортний контроль, повинні мати юридичні інструменти та методики втручання, за необхідності, в комерційні операції, маючи на увазі регіональну політику нерозповсюдження ядерної зброї, що ґрунтується на розумінні цієї загрози та національній специфіці процедур контролю над розповсюдженням озброєнь і пов'язаних з ними технологій, допоміжних засобів і послуг.

Ці особи повинні мати повноваження контролювати комерційні операції, ґрунтуючись на можливому кінцевому використанні контрольованих товарів, та втілювати в процес ліцензування принцип “всеохоплюючого контролю”. Вони повинні підтримувати контрольні списки та формувати рекомендації підприємствам промисловості з приводу ліцензійних вимог до товарів, послуг і технологій, що контролюються. З цією метою посадовці, відповідальні за ліцензування, повинні мати доступ до всіх джерел



інформації. Вони повинні постійно співпрацювати, спілкуватися та обмінюватися інформацією зі своїми колегами з інших країн, щоб установити узгоджені процедури, параметри контролю та термінологію.

Національна законодавча база експортного контролю повинна характеризуватися ефективними примусовими спроможностями, що базуються на достатніх знаннях, інструментах і прийомах, на інформації про споживачів і найкращих правилах. Працівникам “силових структур” необхідні механізми для проведення до-ліцензійних перевірок, а також програми ефективної допомоги бізнесу — імпортерам та експортерам.

Насамкінець, хотілося б зазначити, що всі промислові підприємства — як з корпоративним управлінням, так і ті, що знаходяться в державній або приватній власності, — повинні робити внесок і мати зиск з ефективного партнерства. Особи, які відповідають за експортний контроль, повинні допомагати промисловості обминати незаконні угоди та мінімізувати ризик порушень законодавства з експортного контролю, які викликають санкції і створення негативного іміджу. Уряд повинен мати інструменти для отримання від компаній-експортерів необхідної інформації про їх діяльність і, зі свого боку, забезпечити їх необхідною інформацією і керівними документами.

На закінчення я хотів знову наголосити на тому, що експортний контроль є ключовим елементом у нашій спільній боротьбі проти розповсюдження ядерної зброї і тероризму. Наша сьогоднішня дискусія спрямована на допомогу українській стороні покращити розуміння та збільшити внесок у систему міжнародного контролю над експортом озброєнь. Зусилля України допоможуть досягти більш захищеного та безпечного світу.

Дякую за увагу. ■



Карлос ПАСКУАЛЬ,
*Надзвичайний і Повноважний Посол
Сполучених Штатів Америки в Україні*



Зміцнення контролю над технологіями та зброєю масового ураження — в інтересах усього світу

Шановні пані та панове!

Я хотів би подякувати Центру Разумкова за організацію цієї конференції та надання нам можливості поділитися своїми поглядами, а також подякувати всім, хто доклав зусиль до організації заходу — Женевському Центру демократичного контролю над збройними силами, Стокгольмському міжнародному інституту дослідження миру та нашим колегам з Польщі та України. Я вражений числом людей, які беруть участь у формуванні політики, залучених до цієї конференції, і я вважаю, що це ілюструє зміни, що відбулися в галузі експортного контролю. Раніше тут були б присутні переважно технічні експерти. Тепер зв'язок між експортним контролем і міжнародною безпекою не викликає сумнівів — ситуація в Іраку демонструє, що може “стояти на кону”, коли зброя масового ураження потрапляє до рук терористів і країн-паріїв.

Кілька слів про ситуацію, що склалася. Протягом десятиліть можливість того, що зброя масового ураження потрапить до рук терористів, розглядалася лише як теоретичний ризик. Проте, події 11 вересня відкрили нам очі на нові, найбільш уразливі сфери нашої життєдіяльності. Це сталося не тому, що тоді була вжита зброя масового ураження, а тому, що в цей день була втілена смертельна загроза цінностям свободи та людської гідності. Ця трагедія вперше змусила нас звернути увагу на можливі наслідки потрапляння зброї масового ураження до рук осіб, що зневажають людство. Як сказав А.Ротфельд, сьогоднішні загрози дуже відрізняються від тих, з якими ми мали справу 20 років тому. Ці загрози — слабкі держави, терористи та диктатори. Це — багатосторонні загрози. Ми дізналися, що терористи можуть знайти притулок будь-де, що технології і гроші можуть перетинати кордони, що існує потреба в сильному та ефективному багатосторонньому режимі, що протистояв би цим загрозам.

Нам було нелегко прийняти рішення розпочати війну в Іраку, рішення, яке зараз підтримують понад 35 країн-партнерів у складі коаліції. Це сталося не

через неповагу до міжнародних багатосторонніх установ — радше через те, що багатосторонні режими не впоралися із своїми завданнями.

Процес намагання роззброїти Ірак розтягнувся на 12 років. Він почався в 1991р., коли Рада Безпеки ухвалила Резолюцію №687, згідно з якою Ірак зобов'язався беззастережно роззброїтися протягом 90 днів. З того часу Рада Безпеки ООН 10 разів виявляла, що Ірак у конкретний спосіб порушував ці зобов'язання. В листопаді 2002р. Рада Безпеки провела чергове засідання та ухвалила Резолюцію №1441, надавши Іраку “останню можливість” виконати свої зобов'язання з роззброєння та співпрацювати повною мірою над втіленням Резолюції. Від Іраку вимагалось подати декларацію про наявну зброю масового ураження. Те, що в цій декларації наводилися неправдиві дані, підірвало можливість результативної роботи інспекції.

Багато хто в цій аудиторії пам'ятає часи взаємних інспекцій США та Радянського Союзу з питань стратегічних озброєнь. Вони були успішними, принаймні, будувалися на довірі. В наших заявах ішлося про розташування зброї, і інспектори могли приїхати та пересвідчитися, що все відповідало дійсності. В Іраку нам не дали можливості зробити це, а інспектори виявили, що доля значного обсягу речовин, наявних в 1998р., тепер невідома. Це означає, що Ірак не вказав, що сталося з надзвичайно великим обсягом небезпечних речовин, зброї масового ураження та засобів їх доставки: сибірки, ботуліну, нервово-паралітичного газу VX, гірничого газу, а також бомб, снарядів і ракет для доставки цих речовин.

Я хотів би також наголосити, що коаліція діє у рамках міжнародного права. В 1990р. Резолюція №678 чітко вказала, що для відновлення миру та безпеки в регіоні можуть бути використані всі необхідні засоби. В 1991р., коли завдяки Резолюції №687 був припинений вогонь, умовою цього було повне роззброєння Іраку. Проте, Ірак не виконав свої зобов'язання. Тому Резолюція №687 знову набула чинності, дозволяючи використання всіх необхідних засобів. Таке розуміння Резолюції підтвердив

у 1993р. Генеральний Секретар ООН, коли проти Іраку було застосовано силу. Її було застосовано також у 1998р. У 2002р., з прийняттям Резолюції №1441, Рада Безпеки ООН зауважила також, що Ірак порушив і продовжує порушувати свої зобов'язання перед ООН.

Якщо ми й навчилися чомусь протягом усього цього тривалого процесу з Іраком, то це тому, що окремі країни, особи та терористи готові ризикнути всім, що вони мають, для отримання засобів масового ураження та найсучаснішої технології. І ми точно знаємо, що в Україні є матеріали та технології, оволодіти якими хотіли б терористи. Це високозбагачений уран, біологічні, ядерні, радіологічні матеріали та ракетні технології. Немає сумніву, що терористи шукають саме це.

Це повертає нас до теми експортного контролю та двох ключових питань: як захистити ці матеріали та як забезпечити їх законний продаж. Сьогодні важливо запитати, чи працює система стримувань і противаг у здійсненні експортного контролю в Україні. Протягом останніх місяців, під час численних досліджень і бесід, ми побачили та дізналися про окремі тривожні аспекти.

Перш за все, я вважаю важливим визнати, що будь-який процес експортного контролю починається з “Укрспецекспорту” — української агенції з експорту озброєнь. Як вказала в розмові одна особа (та як пізніше підтвердили інші), легше вказати, хто з персоналу “Укрспецекспорту” не є співробітником Служби безпеки України (СБУ). Через “Укрспецекспорт” подаються пропозиції до Державної служби експортного контролю України. Якщо є питання, що вимагають глибшого аналізу, ця Служба подає пропозиції на розгляд та обговорення до Комітету політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю. Позитивним є те, що цей Комітет є багатостороннім органом, який намагається запровадити систему стримувань і противаг. Негативним фактором є те, що питання, які вимагають додаткового або глибшого дослідження, негайно спрямовуються до СБУ. Таким чином, зважаючи на роль Служби безпеки в “Укрспецекспорті” та на її роль як органу, що здійснює аналіз потенційно негативних торговельних операцій, СБУ опинилася в ситуації, коли вона пропонує експортні операції і, водночас, є присяжним, який вирішує легітимність цих операцій. Такий стан справ може становити так званий “конфлікт інтересів” та замкнене внутрішнє коло. Є два варіанти розривання цього кола. Перший — це розірвати його близько витоку, змінивши структуру та природу “Укрспецекспорту”,



другий — розірвати на середині потоку, змінивши механізм незалежної перевірки продажів.

Ключові питання, винесені на розгляд учасників цієї конференції, такі:

❖ чи є необхідним впровадження ефективної системи стримувань і противаг до системи експортного контролю України?

❖ які існують покарання для порушників системи правил експортного контролю?

Ці питання набули міжнародної ваги. Ми побачили — якщо технології і зброя потрапляють до рук людей із злочинними намірами, то це може стати самогубством для всіх нас, для всієї цивілізації. Це може стати самогубством з точки зору загибелі людей, які постраждають від нього, та з точки зору людських цінностей, адже особи, які прагнуть використати такі засоби масового ураження, здійснюють напад на саму свободу та людську гідність.

Ми раді приєднатися до учасників цієї конференції, що відбувається в дусі співпраці. Ми вважаємо, що позитивні результати цієї конференції служитимуть багатосторонній безпеці та допоможуть підтримати розвиток нових систем міжнародної безпеки.

Нарешті, на мою думку, ця конференція ще раз підтверджує нашу відданість справі миру, оскільки захист технологій і зброї масового ураження від потрапляння до рук тих, хто міг би використати їх із злочинними намірами, є величезною послугою цілому світу та майбутнім поколінням.

Дякую за вашу увагу. ■



Роберт БРІНКЛІ,
*Надзвичайний і Повноважний Посол
Великої Британії в Україні*



Партнерська допомога з питань вдосконалення системи експортного контролю в Україні

Шановні пані та панове!

Хотів би подякувати всім організаторам сьогоднішньої зустрічі.

Велика Британія із задоволенням узяла участь в організації міжнародної конференції “Експортний контроль у контексті реформи сфери безпеки”. Дуже приємно бачити на цьому заході високоповажних представників українського Уряду та Верховної Ради України, інших організацій, що відповідають за експортний контроль і зацікавлені у вирішенні цього питання.

Велика Британія цілком підтримує позицію США стосовно проблеми Іраку, яку оприлюднив тут Посол Сполучених Штатів Америки К.Паскуаль. Для всіх держав існують чутливі питання, що стосуються, з одного боку, регіональної безпеки, а з іншого — вільної торгівлі, за умов уникнення або недопущення загроз, ризиків, які виникають внаслідок потрапляння зброї “не до тих осіб” і втрати контролю над зброєю. Нам треба збалансувати на законодавчому рівні механізми забезпечення національної безпеки з метою створення умов для безпечної, безризикової співпраці та торгівлі з друзями і партнерами.

Після нещодавніх резонансних скандалів, пов’язаних з обвинуваченнями України в продажу військової техніки (до Македонії та Іраку), стало очевидним, що контроль над експортом озброєнь в Україні потребує перегляду. **Велика Британія хотіла б надати допомогу в цьому процесі за наступними напрямками:**

- ❖ встановлення контактів між фахівцями Великої Британії та України з метою розробки двостороннього проекту співробітництва;

- ❖ сприяння публічним обговоренням, на зразок сьогоднішньої конференції, що стимулюють дискусії і спонукають до дій;

- ❖ участь у підготовці фахівців у галузях інформаційних технологій, управління новими системами, допомога Комітету з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю в підборі та підготовці кадрів, які б на фаховому рівні працювали в галузі експортного контролю в Україні.

Прозорий і надійний експортний контроль є ключовим елементом реформи сфери безпеки та складовою Плану дій НАТО-Україна, погодженому на Празькому самміті. Це питання стосується й багатьох ланок Уряду та державних органів Великої Британії. До них належать Міністерство оборони, Міністерство закордонних справ, Міністерство торгівлі та промисловості, Митна служба, які тісно співпрацюють у напрямках забезпечення ефективного експортного контролю та запобігання незаконному розповсюдженню зброї.

Ефективний експортний контроль не повинен перешкоджати чи обмежувати законну торгівлю зброєю. Навпаки, прозора та чітка система експортного контролю підвищує ступінь довіри, полегшує законну торгівлю зброєю, надаючи виробникам і покупцям впевненості в тому, що вони здійснюють свій бізнес на законних засадах. Від такої системи контролю над експортом озброєнь певну економічну користь матимуть і окремі виробники озброєнь, і країна загалом — завдяки зміцненню промислової бази.

Слід уникати конфліктів інтересів у системі експортного контролю. Якщо в Україні Служба безпеки України залучатиметься до роботи “Укрспецекспорту” як продавець озброєнь і, водночас, до роботи системи експортного контролю як орган, що здійснює розслідування стосовно відповідних контрактів, то це, з одного боку, запобігатиме конфлікту інтересів. Але, з іншого боку, якщо ця організація не є незалежною, то виникає питання, словами древніх римлян: “Хто наглядатиме за наглядачами?” Тому система експортного контролю має бути демократичною, відкритою для незалежного контролю, чіткою підвітною, з обміном інформацією між контролюючими органами, включаючи Верховну Раду.

За межами країни також є необхідним обмін інформацією — з метою підтримання довіри та конструктивної співпраці з партнерами. Звичайно, можуть бути потрібні заходи із захисту інформації на певних етапах процесу торгівлі зброєю, але це не виключає потреби в нагляді за цим процесом.

Це є не абстрактним ідеалом, а стандартами демократичних країн ЄС. Ці стандарти мають бути втілені в країнах-кандидатах на вступ до ЄС — з метою доведення як у себе вдома, так і за кордоном того факту, що вони мають ефективні інструменти експортного контролю, які запобігають незаконному розповсюдженню зброї.

Безпека кожної країни більше не є лише національною або регіональною проблемою. Вона вийшла на глобальний рівень. Нашим спільним інтересом є таке врегулювання процесу продажу озброєнь, щоб ці озброєння сприяли миру та стабільності, а не призводили до воєн, репресій і нестабільності. Якщо Рада Безпеки ООН запроваджує санкції стосовно певної країни, то їх мають дотримуватися всі інші країни. Обов'язкові резолюції Ради Безпеки ООН є юридично зобов'язуючими документами для всіх її членів. Усі держави повинні мати інструменти для впровадження цих резолюцій у життя та їх неухильного виконання.

Національні системи експортного контролю є одним із інструментів досягнення цієї мети. Таким



чином, проблеми контролю над експортом озброєнь в Україні є і нашими проблемами. І ми хотіли б допомогти Україні їх вирішити.

Бажаю продуктивної і плідної роботи на нашій конференції.

Дякую за увагу. ■



Анджей КАРКОШКА,
старший політичний радник
Женевського Центру
демократичного контролю
над збройними силами



Демократизація системи експортного контролю як складової сектора безпеки

Шановні пані та панове!

Щиро дякую за надану можливість висловити зауваження з актуальних проблем, що постали перед нами.

Моїм завданням є зосередити увагу на тому, що експортний контроль пов'язаний із більш широкою проблемою, яка постала на порядку денному в багатьох країнах світу — з проблемою контролю над сектором безпеки.

На мою думку, важливо визначити систему експортного контролю в межах ширшої, постійно присутньої у різноманітних сферах міжнародних відносин системи безпеки, оскільки реформа в цьому секторі стала новою парадигмою у сфері міжнародної діяльності. Через призму реформи сектора безпеки можна краще побачити механізми підвищення ефективності міжнародних програм економічної допомоги розвитку, зміцнення регіональної довіри, загальної демократизації у поставторитарних країнах, постконфліктного відновлення держав. Реформування сектора безпеки безпосередньо стосується й теми конференції — проблем експортного контролю.

Зараз дуже зручний момент для наших обговорень, оскільки в Україні з прийняттям 20 лютого 2003р. Закону “Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання” відкрита нова сторінка в розвитку належного експортного контролю. Це можна розглядати як складову більш широкого прогресу реформи в секторі безпеки.

В загальному сенсі, експортний контроль має два аспекти, вирішує два завдання. По-перше — встановлення норм, правил, структур, заснування інституцій, надання їм повноважень, створення можливостей їх ефективного функціонування в рамках загальної системи безпеки. По-друге — створення належних рамок впровадження системи, визначення механізмів виконання цих норм і

правил, встановлення ефективних процедур експортного контролю, забезпечення взаємодії інституцій, що є елементами цієї системи.

Десятирічний досвід демократичних трансформацій збройних сил у країнах Європи показав, що друге завдання — впровадження та функціонування системи згідно з певними принципами — є, насправді, більш складним і більш важливим, ніж просто створення фасаду системи. Це завдання є найбільш актуальним у складних, суперечливих політичних ситуаціях, коли проявляються та мають бути збалансовані багато різних інтересів.

Експортний контроль має розглядатися як складова більш широкого сектора безпеки також з причин його структурних особливостей. До суб'єктів національної системи експортного контролю належать:

- ❖ оборонна промисловість, що є в Україні досить потужною і до неї належать багато підприємств;

- ❖ компанії, що організують і здійснюють ліцензовану діяльність з торгівлі озброєннями;

- ❖ розгалужена система державних адміністративних органів, що відповідають за регулювання торгівлі озброєннями, формування контрольних списків товарів, ліцензування фірм, перевірку їх документації і діяльності, здійснення їх аудиту та інспектувань;

- ❖ центральні органи державної влади, що виконують координуючі функції; в Україні до них належать: Міністерство закордонних справ, Міністерство оборони, Служба безпеки, розвідувальні органи, Державний комітет у справах охорони державного кордону, Державна митна служба та ін.

З теоретичної і практичної точок зору, всі ці елементи системи експортного контролю можуть розглядатися як складові та умовно самостійна частина національної системи безпеки.

Відмітною рисою сектора безпеки є те, що він являє собою складну мережу суб'єктів діяльності, пов'язаних з центрами політичної влади через процеси управління та прийняття рішень. Цей аспект надає ще більшого значення питанням впровадження системи експортного контролю: вирішального значення набувають, з одного боку, оперативне функціонування системи в цілому, реальний взаємозв'язок між нормативною базою і регуляторними діями, а з іншого — результати діяльності кожного з елементів системи. Від цього залежить, чи буде система працювати в гармонії з демократичними принципами, належним чином контролюватися демократичними державними інститутами, чи вона буде керуватися іншими, недемократичними принципами.

Має бути забезпечена не лише ефективність торгівлі озброєннями, коли все, що вироблено, може бути продано з належним рівнем вигоди, тобто з фінансовим і політичним зиском для країни. Крім цього, важливим завданням має бути забезпечення відповідності демократичним принципам діяльності системи експортного контролю через наявність ефективного демократичного нагляду з боку призначених для цього державних органів.

Торгівля озброєннями є одним із різновидів державної діяльності та, виходячи з цього, має функціонувати за принципами належного управління: забезпечуючи прибуток, залишаючись у рамках національного та міжнародного права, перебуваючи, як і будь-яка інституція у демократичній державі, під публічним наглядом.

До головних чинників, що характеризують систему експортного контролю як ефективно функціонуючу складову сектора безпеки, належать наступні:

❖ **баланс політичних інтересів вищих посадовців головних політичних і державних інституцій з економічними та фінансовими інтересами виробників і продавців озброєнь.** Цей аспект не завжди лежить на поверхні, але такий баланс має бути побудований на принципах ефективності та належного управління;

❖ **наявність чіткої державної політики безпеки на національному та міжнародному рівнях.** Вона має визначати, зокрема, “де” та “що” держава намагається зробити з метою продажу озброєнь. Це, у свою чергу, сприяє створенню ефективної системи планування та зміцненню міжнародних зв'язків на системному підґрунті;

❖ **чіткий розподіл повноважень та обов'язків між виконавчою, законодавчою і судовою гілками влади.** Існують класичні варіанти такого розподілу. Але, коли ми доходимо до повсякденних питань прийняття рішень з експорту озброєнь, треба абсолютно чітко визначити — що саме належить до повноважень президентської, урядової та законодавчої систем влади. Зазначу, що коли в Польщі приймався закон про демократичний контроль над збройними силами, він містив лише дві сторінки тексту. Я особисто брав участь у розробці процедурних питань для Міністерства оборони (МО), і ми працювали цілий рік у МО та Генеральному штабі над створенням книги із 150 сторінок, де були визначені юридичні норми та процедури впровадження всіх заходів. Що стосується законодавчих органів, які створюють

нормативну базу, то вони повинні (як мінімум, теоретично) мати право нагляду за впровадженням нормативів, а також контролю над системою експорту озброєнь, відповідно до встановлених правил. До повноважень судових органів мають бути віднесені реальне впровадження принципів верховенства права та невідворотності покарання;

❖ **внутрішня (не лише на національному, а й на міжвідомчому рівнях) та зовнішня (на міжнародному рівні) прозорість і підзвітність тих, хто працює у системі експортного контролю.** Для національної системи експортного контролю забезпечення прозорості є дуже важким завданням, оскільки існують вимоги державної таємниці. Рішення в цій галузі мають ураховувати питання свободи ЗМІ, стан громадської думки та спрямованість на побудову громадянського суспільства;

❖ **відповідальність: політична та юридична.** Політична відповідальність стосується переважно виконавчої влади та означає відповідність її дій громадській думці. Критеріями юридичної відповідальності є відповідність діяльності виконавчої влади певним нормам закону та фінансова чесність, що забезпечує винятково цільове та ефективне витрачання державних коштів і ресурсів;

❖ **інформаційне забезпечення,** що теж пов'язане з прозорістю. Інформаційні обміни всередині державних інституцій, між ними, а також між державними інституціями та суспільством мають регулюватися з урахуванням правил, що стосуються державної таємниці та конфіденційності в галузі експортного контролю.

До галузі експорту озброєнь залучені багато людей, що створює певні побоювання стосовно зберігання інформації. Секретність має право на існування, і не лише в секторі безпеки держави, а й у сферах наукових досягнень, інтелектуальної власності. Держава має багато інтересів, що потребують захисту. Існуючі правила та норми мають забезпечувати ефективну працю наглядових органів.

Проблема секретності має багато інших аспектів, зокрема, наявність чи відсутність чіткої державної політики, ефективність процесу поширення інформації. Вона стосується і видання таких спеціалізованих публікацій, як “Білі книги” з питань безпеки та оборони. Бракує юридичних зобов'язань з боку державної влади з питань оприлюднення інформації про торгівлю озброєннями. В окремих державах є занадто високим рівень автономії певних органів влади та державних установ, що визначають обсяги та види інформації для оприлюднення.

В більшості постсоціалістичних країн існують певні табу на інформацію у сфері національної безпеки. Це стосується й таких галузей, як торгівля озброєннями та оборонний бюджет (його деталізація та можливість обговорення). Але, як ми бачимо на прикладах багатьох країн, де відбуваються демократичні перетворення, ці табу поступово усуваються.

Перелік різноманітних правил і принципів, частково згаданих мною, виглядає вражаючим і дієвим. Однак, досвід ряду європейських країн у здійсненні реформ сектора безпеки свідчить про наявність дуже специфічних проблем із запровадженням чудових норм і правил.



Ідеться, по-перше, про спадщину авторитарної системи, яка існувала в недалекому минулому пост-радянських та інших країн, що належать до певних блоків. Я сам походжу з цієї системи і маю певний досвід роботи в ній.

Найважливішим чинником цієї спадщини є проблема індивідуального ставлення громадян, що ґрунтується на перебільшеному сприйнятті секретності. Воно поширюється й на ставлення до державних структур: поліції, служби безпеки, розвідки. Існує також певна незацікавленість громадян у державних справах, що зумовлюється їх невдоволенням рівнем життя. Негативна спадщина проявляється також у домінуванні держави над громадянином. Ми все ще маємо це в нашій ментальності. Внаслідок цього виникає недовіра і до демократичних інституцій. Значна кількість країн ще не мають достатніх часу та досвіду життя в демократичному середовищі.

Іншими недоліками, що прийшли з минулого, є слабкість громадянського суспільства, ЗМІ та нездатність влади грати за демократичними правилами. Поряд з успадкованими проблемами, існують і інші перешкоди впровадженню реформ у секторі безпеки. До них належить, наприклад, корпоративний характер усіх силових структур держави. Всі вони працюють згідно з власними кодексами поведінки та не практикують оприлюднення внутрішніх проблем.

Бракує тиску з-поза меж наших держав з питань реформи сектора безпеки. Ми сприймаємо з боку НАТО, ЄС, інших організацій заклики з приводу необхідності впровадження демократичного контролю над збройними силами, і ми робимо це. Україна, наприклад, дуже далеко просунулася в цьому. Проте, інші складові сектора безпеки

лишаються як у вас, так і в інших країнах, без змін. Одним із пояснень такого стану справ є складність завдання, пов'язаного з відмінністю заходів з демократизації або реформування поліції, прикордонних військ, служб безпеки, розвідки — всі ці інституції функціонують у рамках різних правил, норм поведінки. Це — їх право. Але, не дивлячись на відмінності, всі вони повинні відповідати загальним принципам демократії і належного державного управління: прозорості; парламентського або законодавчого нагляду; політичної, законодавчої і фінансової відповідальності; відповідності служби в силових структурах правилам державної служби.

Найбільша проблема, яку відчувають як пост-соціалістичні країни, так і країни з розвинутими демократіями, полягає у тому, що інституції сектора безпеки взаємодіють з потужною мережею політичних та економічних інтересів. Можна спостерігати вплив на сектор безпеки з боку адміністративної системи, політичних партій, рухів, а також промисловості. Для галузі експортного контролю наявність таких зв'язків з особами, які приймають рішення та належать до оборонної промисловості або пов'язані з нею, має особливе значення. Взаємодія усіх цих елементів створює специфічні внутрішні зв'язки, міцне політичне утворення. Воно намагається діяти за власними правилами, тому дуже важко примусити систему діяти таким чином, щоб кожен елемент сектора безпеки працював відповідно до загальних демократичних норм.

Ці проблеми існують у всіх державах, що пройшли через авторитаризм, але з різним акцентом, залежно від тривалості існування в них авторитарної системи. Тому ситуація в Угорщині відрізняється від ситуації, скажімо, в Україні або в середньо-азійських республіках. Геополітичні та історичні умови в усіх країнах є специфічними, тому в певних країнах авторитаризм більш глибоко, ніж в інших, проник у ментальність, поведінку та практичну діяльність суспільства.

На завершення хотів би зазначити, що реформування сектора безпеки та його складової — системи експортного контролю — залежить від загального політичного контексту, включаючи умови перехідного періоду. Не досить видати один чи два добре опрацьованих документи або прийняти один чи два укази, спрямовані на зміну певної частини системи. Про демократизацію структур безпеки можна вести мову лише тоді, коли відповідних змін зазнало все суспільство. Отже, потрібні більш загальні, всеохоплюючі політичні реформи системи безпеки, що охоплюють зв'язки між її структурами та суспільством, усі сфери життєдіяльності суспільства, всі аспекти державного управління. Покращання взаємозв'язків між збройними силами, структурами сектора безпеки та суспільством є лише складовою загального процесу реформування.

Дякую за увагу. ■



Ян ЕНТОНІ,
керівник проекту СІПРІ
з питань експортного контролю



Розвиток інструментів експортного контролю в Європейському Союзі

Протягом 1990-х років ЄС став впливовим гравцем у межах всього світового співтовариства в частині контролю над експортом озброєнь. Процеси, що відбуваються в ЄС, мають призвести до ще більшого зміцнення його позицій у цій галузі. Щороку можна бачити важливі події, що відбуваються в ЄС і свідчать про успіхи цього процесу:

❖ **поглиблення співпраці між країнами-членами ЄС.** По-перше, коопераційних зв'язків між партнерами стає дедалі більше, а по-друге, відбувається постійний пошук і розбудова нових моделей кооперації, нових видів і форм експорту та передачі товарів і послуг, що сприяє поглибленню співробітництва країн-членів;

❖ **поширення взаємодії.** Географічне розширення ЄС призвело до залучення більшої кількості країн. Нові держави стукають у його двері. Вони принесуть свої системи експортного контролю, і це є важливим, з точки зору економічної і технологічної кооперації з такими країнами, як, наприклад, Україна. Співробітництво з питань експортного контролю поширюється за рахунок впровадження нових технологій, оскільки ЄС не є статичною системою — він завжди еволюціонує, змінюється і його система контролю над експортом озброєнь.

Розвиток експортного контролю в ЄС є частиною більш широкої теми. Але я зупинюся лише на тих аспектах, що стосуються подій в ЄС протягом 1990-х років у системі саме експортного контролю.

Наприкінці 1980-х років у ЄС почався процес створення Єдиного європейського ринку. Він мав за мету, зокрема, забезпечити свободу переміщення товарів і послуг на європейському просторі. Одним із елементів цього процесу є усунення надмірних прикордонних бар'єрів, контролю на кордонах між країнами-членами ЄС. Але це не повинно підривати безпеку та зобов'язання з контролю над озброєннями в рамках чинних договорів та угод.

Тобто першочергового значення набуло балансування вільного потоку товарів і послуг, політики безпеки та процедур експортного контролю.

Значний вплив на сприйняття в ЄС важливості експортного контролю (особливо, з огляду на чинні угоди та досягнутий прогрес у розвитку) справили події, викликані появою відомостей про незаконні програми виробництва зброї в Іраку та причетність до них європейських експортерів. Технічний рівень звичайних збройних сил Іраку у війні проти Кувейту є доказом цього — на його озброєнні було багато техніки, ввезеної з Європи. Інформація про це стала справжнім шоком для ЄС, висвітлила недоліки системи експортного контролю та спричинила перегляд і вдосконалення національних систем експортного контролю в багатьох європейських країнах.

Розвиток Спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС має створити нові інструменти співпраці між країнами-членами. В цьому є потреби і є певні можливості їх реалізації. Потреби в перетвореннях викликані, зокрема, змінами в природі продажу продукції військового призначення та подвійного використання, включаючи: зниження вимог з боку національних міністерств оборони; зростання концентрації промисловості всередині європейських країн; підвищення рівнів промислової концентрації і кооперації між європейськими країнами; зростання важливості експортних операцій.

Заходи ЄС у галузі експортного контролю поділяються на два напрями, що визначаються видом об'єктів контролю: продукція подвійного використання та озброєння. Обидва напрями мають різні операційні та нормативні аспекти.

У галузі контролю над експортом продукції подвійного використання в 1995р. був прийнятий відповідний Регламент, обов'язковий для всіх членів ЄС. У 2000р. до нього внесені певні зміни. Контроль над експортом озброєнь не має правової бази в рамках ЄС і регулюється переважно національними законодавствами. У 1998р., завдяки величезній праці з питань гармонізації національних законодавств, у ЄС був прийнятий Кодекс поведінки стосовно експорту озброєнь.

Головними елементами законодавства ЄС в галузі контролю над експортом продукції подвійного використання є:

- ❖ встановлення взаємного визнання ліцензій у межах країн-членів ЄС, що підвищує важливість здійснення ними узгодженої політики з питань транскордонної торгівлі;

- ❖ формування єдиного Списку підконтрольних товарів (Контрольного списку), завдяки якому створюються правові підстави політичних рішень у рамках режимів експортного контролю; список є додатком до директивного документа та є обов'язковим для всіх країн-членів;

- ❖ впровадження обміну інформацією про відмови в наданні ліцензій, а також консультаційних процедур, що в сукупності сприяє зміцненню довіри та підкреслює серйозність намірів країн-членів виконувати свої зобов'язання;

- ❖ визначення для Європейської Комісії певних додаткових повноважень з нагляду за імплементацією на національному рівні законодавчих вимог з питань експортного контролю та надання допомоги з вирішення практичних питань; це розглядається як важливий елемент регулювання, що сприяє підвищенню ефективності впровадження в країнах-членах законодавчих норм ЄС;

- ❖ впровадження норм (яких раніше не існувало у відносинах між країнами-членами ЄС), що визначають правила здійснення національними урядами експортного контролю стосовно товарів, яких може не бути в Контрольному списку, але які можуть використовуватися у військових цілях.

У 2000р. існуюча законодавча база була модифікована за рахунок внесення нових зобов'язань, до яких ще не звикли країни-члени ЄС:

- ❖ контроль над нематеріальними передачами технологій (через Інтернет, електронну пошту, телефон тощо) з визначенням правил надання дозволів на здійснення таких передач;

- ❖ контроль над кінцевими користувачами та кінцевим використанням товарів і технологій (“всеохоплюючий контроль”).

Регулювання співробітництва між країнами-членами ЄС з питань контролю над експортом озброєнь здійснювалося на рівні політичних декларацій, а не законодавством ЄС. З цієї точки зору, інтерес викликає прийняття в 1998р. Кодексу поведінки стосовно експорту озброєнь. Він є свідомим добровільних намірів урядів і суб'єктів збройового бізнесу в країнах ЄС погоджувати свої справи та здійснювати контроль над експортом озброєнь, згідно із взаємоприйнятими правилами.

В Кодексі визначені наступні головні позиції стосовно:

- ❖ критеріїв надання ліцензій на експорт озброєнь, що мають застосовуватися урядами;

- ❖ єдиного Контрольного списку військової техніки;

- ❖ інформаційного обміну між країнами-членами, що включає: інформування про випадки відмови в наданні ліцензій; видання узагальнених річних урядових звітів, що містять інформацію про практику експортного контролю.



Таким чином, на обох напрямках експортного контролю (товари подвійного використання та озброєння) спостерігається прогрес, заснований на солідарності, спільних діях країн-членів і широкому обміні інформацією між ними. Звітування в рамках Кодексу має понад чотирирічну історію, яка відзначається певними успіхами в деталізації і підвищенні якості інформації, що дозволяє робити порівняльний аналіз між країнами. Завдяки цьому створюються додаткові мотиви та стимули підвищення активності країн-членів у співробітництві з питань експортного контролю.

Попри позитивні зміни, ми вважаємо, що знаходимося лише на початковому етапі створення ефективної системи експортного контролю ЄС. Незважаючи на створення законодавства ЄС, ми маємо ще досить відмінні національні законодавства, процедури та велике розмаїття контролюваної продукції, а також необхідність враховувати особливості ситуацій, що складаються в кожній країні.

Майбутнє вимагає більших зусиль у вирішенні головних завдань на наступні 10 років.

У галузі контролю над експортом товарів подвійного використання:

- ❖ гармонізація національних законодавств з метою впровадження єдиного підходу до застосування на національному рівні керівних принципів ЄС стосовно надання ліцензій;

- ❖ посилення співробітництва та поширення інформаційного обміну між країнами-членами стосовно кінцевих користувачів з метою впровадження принципу “всеохоплюючого контролю”;

- ❖ здійснення більш тісного співробітництва з промисловістю з метою підвищення ефективності процедур з контролю над нематеріальними передачами технологій;

- ❖ впровадження спільних підходів до здійснення моніторингу технологічного розвитку з метою: надання національним урядам змоги оцінювати правильність їх дій; оновлення контрольних списків; надання експортерам можливості користуватися авторитетним джерелом під час визначення поведінки на ринку.

У галузях співробітництва з питань контролю над експортом озброєнь:

- ❖ наступні поширення та деталізація інформаційного обміну між країнами-членами в частині досвіду, правил експортного контролю, практики надання та відмов у наданні ліцензій;

- ❖ гармонізація підходів до визначення країн, що викликають занепокоєння з приводу експорту до них озброєнь; це зумовлене, зокрема, поширенням співробітництва між підприємствами оборонної промисловості країн-членів;

- ❖ поширення практики використання в торгівлі в рамках ЄС генеральних ліцензій або звільнень від ліцензування експорту.

Поряд з певними успіхами, що досягнуті в ЄС завдяки згаданими вище заходам, ми маємо серйозні виклики, зумовлені сучасними особливостями політичної ситуації, процесів виробництва, експорту озброєнь та експортного контролю. За 10 останніх років задокументовані багато випадків порушення правил і норм експортного контролю з боку окремих країн, компаній, злочинних угруповань (зокрема, терористичних).

Ряд порушень мають випадковий (довільний) характер, не завжди зумовлений злочинними намірами. З метою запобігання цим випадкам у країнах ЄС широко використовуються такі механізми співпраці з промисловістю, як звітування компаній про результати своєї діяльності за встановленими параметрами, відвідування контролюючими органами підприємств, перевірки на місцях партій товарів, що експортуються, проведення консультацій, семінарів, сприяння взаємному обміну інформацією, зокрема, через Інтернет.

Що стосується порушень, які викликають потребу примусових дій, то можна назвати чотири головні групи проблем.

- ❖ *Контрабанда.* Для її подолання потрібне вдосконалення процедур оцінки товарів на кордоні, а також розслідувань випадків порушення правил переміщення товарів через кордон.

- ❖ *Забезпечення безпеки продукції, експорт якої підлягає контролю.* Ця проблема спричиняється недоліками в умовах зберігання техніки, матеріалів, технологій у збройних силах, на підприємствах, у сховищах, а також під час їх транспортування. Багато європейських країн скасували прикордонний контроль між собою, але цим намагаються скористатися недоброзичливі експортери озброєнь, матеріалів, технологій тощо. Діяльність таких суб'єктів має бути предметом пильної уваги контролюючих органів. Крім того, необхідно домагатися встановлення однозначного розуміння контролюючими органами та промисловістю норм і правил експортного контролю.

- ❖ *Фальсифікація документів.* Є багато випадків, коли експортери намагаються вивезти через кордон



підконтрольну продукцію, використовуючи підроблені документи: фальсифіковані ліцензії, сертифікати кінцевого користувача тощо. Отже, треба підвищувати ефективність процедур документальної перевірки.

- ❖ *Корупція.* Вона може бути трьох типів. По-перше, на політичному рівні вона виявляється у спробах втручання певних посадових осіб у процес надання ліцензій, дозволів — тут багато залежить від наявності в експортерів методичних вказівок про правила подання заявок і порядок отримання дозвільних документів. По-друге, органи, що відповідають за надання ліцензій, дозволів, інших документів, мають бути підзвітними, відкритими для контролю над їх діяльністю — з метою зниження впливу корупції на цьому рівні. По-третє, подолання випадків корупції на кордонах багато в чому залежить від розробки та впровадження законодавчих норм, процедур, правил поведінки органів прикордонного контролю на межах ЄС, якісного виконання службових обов'язків їх представниками, а також від ефективності моніторингу прикордонної діяльності.

Усі ці проблеми свідчать про необхідність зосередження політичної уваги на питаннях, що стосуються розповсюдження озброєнь. Ця увага має відповідним чином відбиватися на прийнятті рішень про виділення ресурсів (фінансових, матеріальних, інформаційних, кадрових), які б забезпечили належне функціонування органів експортного контролю. Ресурсне забезпечення заходів експортного контролю буде дуже важливим завданням для ЄС, оскільки для країн-членів питання обґрунтування такої необхідності, визначення обсягів ресурсів і власних внесків є дуже чутливим.

Протягом останніх 10 років ЄС багато зробив для становлення контролю над експортом озброєнь, товарів і технологій подвійного використання. Але є розуміння того, що цей процес знаходиться в стадії розвитку. Ми маємо побудувати ефективну систему експортного контролю, в межах якої працювали б щонайбільше країн. ■



Джон МАКЛЕННАН-ХОБСОН,
старший радник з питань політики
експортного контролю
Міністерства оборони Великої Британії



Система експортного контролю у Великій Британії

У своїй короткій доповіді я намагатимуся відповісти на наступні питання:

- ❖ Чому ми здійснюємо контроль критичного експорту?
- ❖ На що спрямований такий контроль?
- ❖ Які юридичні повноваження ми маємо, аби робити те, що ми робимо?
- ❖ Як обробляються заявки на отримання ліцензій?

Чинники, що зумовлюють потреби в експортному контролі

У питанні про те, чому ми здійснюємо експортний контроль, одним із ключових чинників, який має братися до уваги, є міркування зовнішніх інтересів Великої Британії. Багато аспектів експортного контролю Великої Британії втілені в її міжнародних зобов'язаннях або багатосторонніх заходах експортного контролю, і тому є подібними до заходів контролю, що здійснюються в інших країнах. Міркування інтересів оборони Великої Британії також мають братися до уваги — з точки зору як захисту нашої власної території, так і підтримки промисловості Великої Британії. Крім того, будучи членом і ООН, і ЄС, Велика Британія має дотримуватися будь-яких торговельних санкцій або ембарго на поставку зброї до певних країн чи регіонів.

Також важливо брати до уваги **вісім Спільних принципів (критеріїв) ліцензування експорту ЄС і Великої Британії (погоджені у 1996р.):**

1. Міжнародні зобов'язання Великої Британії (санкції ООН і рішення ЄС).
2. Права людини.
3. Внутрішня ситуація у країні кінцевого призначення.
4. Підтримання миру, безпеки та стабільності в регіоні.
5. Національна безпека Великої Британії, членів ЄС, союзницьких і дружніх країн.

6. Ставлення/поводження країни-покупця, з точки зору протидії чи підтримки тероризму.

7. Ризики зміни отримувача або реекспорту товарів.

8. Технічний та економічний вплив на країну-отримувача.

Крім того, Велика Британія не бажає сприяти реалізації незаконних програм виробництва ядерної, біологічної або хімічної зброї, ракетних програм і технологій, пов'язаних з виробництвом зброї масового ураження (ЗМУ).

Важливо, щоб експортери усвідомлювали проблеми, пов'язані з кінцевим користувачем, на той випадок, якщо вони одержать підозрілі запити.

З метою підвищення рівня розуміння британськими промисловими колами цієї проблематики, Департамент торгівлі та промисловості (ДТП) постійно здійснює програми з підвищення обізнаності представників британської промисловості.

Об'єкти експортного контролю

У Великій Британії експортний контроль застосовується до трьох основних категорій товарів:

1. Товари, внесені до Військового списку. Цей Список складений на підставі Порядку експорту товарів. Якщо товари внесені до Списку, то вони підлягають контролю, навіть якщо наразі вони використовуються для цивільних потреб.

2. Товари, внесені до Списку товарів подвійного використання. Цей Список складений на підставі Регламенту ЄС №1334/2000. Експорт цих товарів з Великої Британії здійснюється відповідно до Постанови стосовно (експортного контролю) товарів подвійного використання. Список включає товари, що були розроблені для цивільного використання, однак можуть бути використані як частина програми розробки ЗМУ.

3. Товари, що підлягають контролю за принципом кінцевого споживача. Якщо певні товари, що планується експортувати, не містяться в жодному з контрольних списків, однак існує непевність

стосовно кінцевого споживача або їх призначення, то експорт таких товарів може підлягати ліцензуванню.

Правові засади

Правові засади експортного контролю у Великій Британії зафіксовані в чинному національному законодавстві. Закон 1939р. був одним із надзвичайних заходів у законодавчій сфері, вжитих до початку Другої світової війни. Цей Закон досі використовується для здійснення контролю над експортом товарів, що мають стратегічне значення. Однак, минулого року був завершений процес укладання оновленого британського законодавства в цій галузі, і цього року набуде чинності новий британський Закон про експортний контроль. Зараз він знаходиться на стадії обговорення, що дозволяє представникам британської промисловості скористатися останньою можливістю висловити свою думку про те, як цей Закон вплине на їх діяльність. Період погодження має закінчитися до кінця квітня.

Форми ліцензування

Що стосується ліцензування експорту, то у Великій Британії видаються три типи ліцензій.

Стандартна індивідуальна експортна ліцензія (СІЕЛ)

Найбільш поширений тип ліцензії. Вона надається для здійснення одноразового відвантаження для єдиного кінцевого користувача (відвантаження може здійснюватися частинами за умови, якщо встановлена кількість товарів не перевищується). В заявці мають бути вказані кількість, вартість товарів і пункт призначення. До заявки має бути прикладений оригінал заяви стосовно кінцевого користувача, яка обов'язково має стосуватися саме цієї конкретної ліцензії.

Крім звичайної документальної процедури, запит на отримання СІЕЛ можна також надіслати через Інтернет; заявка заповнюється в офф-лайнному режимі та надсилається в режимі он-лайн. Уся документація може подаватися в електронному варіанті разом з формою, однак експортер повинен зберегти оригінали на випадок, якщо у ДТП виникне потреба ознайомитися з ними.



На розгляд СІЕЛ ДТП відводить, як правило, 20 робочих днів. На сьогодні ДТП обробляє приблизно 75% усіх заявок протягом цього терміну.

Відкрита індивідуальна експортна ліцензія (ВІЕЛ)

Вона надається конкретному експортеру та стосується певної кількості поставок конкретних товарів до визначених місць призначення та/або, в окремих випадках, до визначених отримувачів. ВІЕЛ на товари та технології військового призначення є чинною протягом двох років, а на інші товари — трьох років.

Надання ВІЕЛ є свідченням довіри держави до компанії. Як і у випадках з іншими типами ліцензій, рішення про надання ВІЕЛ проходить через відповідні урядові департаменти, але не має часових рамок узгодження. Цей процес може забирати шість місяців, оскільки експортер має надати значну кількість інформації. Відмова в отриманні ВІЕЛ не підлягає оскарженню. В цьому випадку експортер має користуватися СІЕЛ.

Однією з умов отримання ВІЕЛ є щорічне відвідування компанії-отримувача ліцензії представником ДТП. Він має право опитувати будь-кого з компанії, хто є залученим до відповідних експортних операцій, а також вимагати від компанії дотримання в повному обсязі правил експортного контролю.

За результатами відвідування представник ДТП надає компанії доповідь з переліком рекомендацій, невиконання яких може призводити до відкликання ВІЕЛ.

Відкрита генеральна експортна ліцензія (ВГЕЛ)

За цією ліцензією дозволяється експорт контрольованих товарів будь-яким експортером за умови, що вимоги стосовно експортованого товару та отримувача, а також інші вимоги, що містяться у ВГЕЛ, були виконані. Отримання такої ліцензії позбавляє експортерів необхідності звертатися за індивідуальними ліцензіями. У більшості випадків, перш ніж скористатися ВГЕЛ, експортери мають зареєструватися в ДТП. Всі ВГЕЛ залишаються чинними до моменту їх відкликання.

Процес ліцензування

Після того, як ДТП отримав заявку, технічними експертами Департаменту здійснюється її оцінка з метою визначення: чи потребує експорт товарів ліцензування і, якщо так, то під дію яких домовленостей підпадає контроль над ним. Після цього заявка передається на розгляд інших урядових установ (Міністерства закордонних справ, Міністерства оборони, Департаменту міжнародного розвитку). Розгляд заявки має здійснюватися відповідно до Спільних критеріїв ЄС у галузі національного контролю над експортом озброєнь.

Міністерство закордонних справ надає консультації стосовно: наслідків здійснення експорту з точки зору зовнішньої політики; відповідності такого експорту міжнародним зобов'язанням Великої Британії, наприклад, можливості порушення ембарго, регіональної стабільності чи прав людини.

Міністерство оборони надає консультації стосовно: можливості порушення безпеки Великої Британії або розкриття секретних даних; існування ризику потрапляння експортованого товару до небажаного

кінцевого споживача; впливу експорту на військовий баланс у регіоні.

Департамент міжнародного розвитку надає консультації стосовно питань економіки та сталого розвитку, а також можливої загрози порушення прав людини.

На підставі рекомендацій інших урядових установ, ДТП вирішує — схвалити чи відмовити в здійсненні експорту. **Лише ДТП має право схвалювати здійснення експорту чи відмовляти в його здійсненні.** Після того, як здійснення експорту було схвалене, протягом приблизно 20 робочих днів видається ліцензія, яка є дійсною два роки.

У невеликій кількості випадків у здійсненні експорту відмовляють (протягом 2001р. 2% з понад 8000 заявок на ліцензії отримали негативні відповіді). В таких випадках експортер має право подати апеляцію і надати на її підтримку нові факти або свідчення. Питання подається на розгляд не того комітету, що розглядав справу та відмовив, а іншого. Якщо апеляція підтримується, справа передається для судового перегляду. Жодні часові



рамки розгляду апеляцій або терміни судового перегляду не передбачені. Відомі випадки, коли розгляд апеляцій тривав 18 місяців, а судовий перегляд — роки! ■



Ребекка СОДЕРБЕРГ,
Biggil контролю стратегічного експорту Міністерства закордонних справ Швеції



Система контролю над експортом військової техніки у Швеції

Загальна характеристика системи та відповідальних органів експортного контролю Швеції

На урядовому рівні органом, відповідальним за всі питання, що пов'язані з експортним контролем (включаючи військову техніку та товари подвійного використання), є Міністерство закордонних справ. Відділ контролю стратегічного експорту цього Міністерства відповідає, насамперед, за проведення загальної політики, тоді як незалежне урядове агентство — Національна інспекція стратегічної продукції — займається на постійній основі такими питаннями експортного контролю, як застосування ліцензій і укладання контрактів з оборонною промисловістю.

Інспекція, створена в 1996р., є незалежним урядовим агентством. До того часу ліцензії надавалися Міністерством закордонних справ, і всі питання, пов'язані з ліцензіями, вирішувалися Урядом. Створення незалежного агентства, що надає ліцензії та відповідає за здійснення контрольних функцій, передбачених Законом про військову техніку, мало за мету, передусім, оптимізацію адміністративної складової експортного контролю. Раніше на засіданнях Уряду доводилося щотижня звертатися до питань, що стосувалися ліцензій.

Здійснення певних функцій експортного контролю незалежним агентством не звільняє Уряд від політичної відповідальності в цій галузі. Уряд пильно стежить за цією проблематикою і постійно контактує з Інспекцією. Водночас, Інспекція — у традиціях шведської державної адміністративної системи — є цілком незалежною від Уряду, а його відповідальність полягає, перш за все, у стеженні за дотриманням законів та інструкцій.

Відповідно до Закону про військову техніку, Інспекція за власною ініціативою має направляти Уряду для вирішення питання, що, на її погляд, становлять принциповий інтерес або є особливо важливими з інших причин. Рішення стосовно

надання експортних ліцензій дуже рідко погоджуються з Урядом. Як правило, Уряду передаються питання стосовно придбання шведських промислових підприємств іноземними компаніями.

Національна інспекція стратегічної продукції здійснює також контроль над експортом товарів подвійного використання. Крім того, вона визначена компетентним національним органом у сфері дотримання Конвенції про заборону хімічної зброї.

Правові засади та урядові Керівні принципи

Правові засади шведської системи експортного контролю складають Закон про військову техніку та пов'язана з ним Постанова Уряду, в якій визначений перелік Керівних принципів, що мають застосовуватися під час розгляду окремих заяв на отримання ліцензії.

Експорт військової техніки дозволяється винятково за наявності відповідної ліцензії. Визначення експорту є дуже широким, що на практиці означає необхідність отримання ліцензії у всіх випадках перетинання військовою технікою шведського кордону, включаючи транзит такої техніки. Ліцензія потрібна також для виробництва такої техніки на території країни та для здійснення з іноземними партнерами будь-якого співробітництва, пов'язаного з військовою технікою, включаючи ліцензійне виробництво за кордоном, військову підготовку на території Швеції і поза нею, а також посередницьку діяльність.

Закон про військову техніку передбачає також, що компанії-експортери зобов'язані надавати інформацію стосовно різних аспектів власної діяльності. Експортери повинні подавати до Інспекції квартальні звіти стосовно власної маркетингової діяльності, так само, як і інформацію стосовно останніх успішних тендерів. Крім того, експортери мають щорічно надавати інформацію стосовно обсягів їх фактичних експортних поставок, а також — чинних ліцензій, угод про співробітництво та володіння акціями іноземних компаній.

У названому Законі військова техніка класифікується за двома категоріями: “військова техніка для бойових цілей” включає техніку руйнівної дії, таку, як танки та ракети; “інша військова техніка” — це складові та компоненти військової техніки для бойових цілей, а також техніка, що не використовується в бою безпосередньо для руйнування, на зразок датчиків і радарів спостереження.

Відповідно до Закону про військову техніку, ліцензії можуть надаватися лише в тому випадку, якщо експортна операція, про яку йдеться, є виправданою з точки зору безпеки і оборони та не суперечить шведській зовнішній політиці.

Урядовими Керівними принципами визначені ряд безумовних та умовних причин заборони експорту. Серед безумовних причин заборони — рішення Ради Безпеки ООН і міжнародні домовленості (наприклад, ембарго ЄС).

Умовні причини заборони експорту певною мірою залежать від того, про яку категорію техніки йдеться. Відповідно до Керівних принципів, експорт військової техніки для бойових цілей не може здійснюватися у випадках, якщо країна-отримувач: перебуває у стані збройного конфлікту з іншою державою; є втягнутою у міжнародний конфлікт, що може перетворитися на збройний конфлікт; у ній точаться збройні сутички, або відбуваються масові та серйозні порушення прав людини. Стосовно експорту іншої військової техніки діють лише дві останні умови, тобто він дозволяється до держав: які не є втягнутими в збройний конфлікт з іншою державою; в яких не точаться внутрішні збройні сутички та не існує масових і серйозних порушень прав людини.

Керівні принципи передбачають, що під час розгляду заявок на отримання ліцензій має здійснюватися комплексна оцінка всіх обставин, що стосуються справи.

Контакти з Парламентом і промисловістю

На практиці шведська система експортного контролю має дві специфічних ознаки: наявність у суспільстві та в Парламенті широкого політичного консенсусу стосовно політики експорту озброєнь і наявність тісних контактів з промисловістю.

З метою підтримання широкого політичного консенсусу з питань політики експортного контролю та забезпечення за рахунок цього довгострокової неперервності політичних дій у цій галузі, в 1984р. був створений парламентський Комітет, який з того часу виконує функції консультанта Уряду, а згодом, і Інспекції з цих питань. Комітет, відомий як Рада з питань експортного контролю, складається з представників усіх політичних партій, представлених у Парламенті. Йому надається інформація стосовно всіх заявок на отримання експортних ліцензій, з ним консультуються перед прийняттям рішень стосовно важливих заявок на отримання ліцензій. Представники Міністерства закордонних справ і Міністерства оборони беруть участь у засіданнях Комітету і надають консультації стосовно країн-отримувачів і певних аспектів оборонної політики.

Шведська система контролю значною мірою базується на частих і тісних контактах із промисловістю.



Завдяки тісним контактам контролюючого органу з промисловістю, між ними встановлюються відносини взаємної довіри, саме на підґрунті якої можлива побудова ефективно функціонуючої системи експортного контролю.

Інспекція проводить регулярні зустрічі з представниками оборонної промисловості на щомісячній, шоквартальній або щорічній основі залежно від розміру та масштабу діяльності компанії. На цих зустрічах компанії, як того вимагає законодавство, представляють маркетингові звіти. Метою законодавчо закріпленої вимоги про представлення маркетингових звітів є надання Інспекції можливості висловити власне бачення у зв'язку із запланованими проектами, а також стосовно клієнтів і країн-отримувачів на ранній стадії маркетингового процесу. Регулярні контакти між Інспекцією і промисловістю вважаються важливими, оскільки вони допомагають мінімізувати ризик того, що компанії займатимуться контрактами, на які врешті-решт не буде надано ліцензії. Отримання відмови в ліцензії на пізній стадії маркетингового процесу призводить до розтрати маркетингових ресурсів і зумовлює ризик падіння довіри до компанії. Це також може негативно вплинути на відносини між Швецією і конкретною країною-отримувачем. Крім цього, встановлена практика може сприяти зменшенню бажання компаній проігнорувати певний контракт без отримання ліцензії.

Після неофіційних контактів, знаходячись на кінцевому етапі укладання контракту, компанії можуть звернутися до Інспекції з метою отримання письмового експертного висновку. Розглянувши конкретний випадок, Інспекція надсилає компанії попереднє повідомлення, в якому міститься інформація стосовно перспектив надання експортної ліцензії. Повідомлення не є формальним рішенням і може містити застереження стосовно якісної зміни ситуації у країні-отримувачі до моменту розгляду формальної заявки на отримання ліцензії. Попереднє повідомлення, однак, дає зрозуміти компанії, чи слід продовжувати роботу над конкретним контрактом.

Якщо попереднє повідомлення містить позитивну оцінку можливості здійснення експортної операції, компанія може перейти до першого формального етапу процесу отримання ліцензії — повідомлення Інспекції перед початком обов'язкового тендеру. Після цього починається заключна



стадія процесу, а саме — подання формального запиту на отримання ліцензії і ліцензування.

Щороку представники Інспекції відвідують ряд компаній на місцях. Метою відвідувань є, з одного боку, покращання інформованості працівників Інспекції стосовно компанії та її продукції, з іншого — надання можливості персоналу компанії краще познайомитися з працівниками Інспекції та різними аспектами інструкцій і процедур, що застосовуються органом експортного контролю.

З метою забезпечення ефективного експортного контролю, працівники Інспекції відвідують компанії

та оцінюють їх внутрішні заходи експортного контролю, щоб упевнитися в їх задовільності. Всі відповідальні працівники компанії повинні знати правила та обов'язки під час здійснення експорту контрольованих товарів.

Крім постійних контактів з промисловістю, Інспекція разом із митницею, поліцією та іншими органами щорічно організують ознайомлювальні конференції для представників промисловості. Їх метою є інформування представників промисловості про нові правила експортного контролю, інструкції і процедури, а також покращання їх знання проблематики експортного контролю.

Прозорість у галузі експорту військової техніки

Задекларованою метою Уряду Швеції є забезпечення найбільш можливого ступеню прозорості експорту військової техніки.

Щороку, починаючи з 1985р., Уряд надсилає до Парламенту звіт, у якому містяться дані про шведський експорт військової техніки за рік. Звіт забезпечує Парламент повною інформацією про експорт військової техніки, що сприяє підвищенню відповідальності Уряду. Звіт також надає фактичні дані для широкого громадського обговорення питань експорту озброєнь.

Інспекція безперервно контролює маркетингові заходи шведських компаній та їх експортну діяльність і надає Урядові статистичні дані для звітування перед Парламентом. ■



Маріуш ХАНДЗЛІК,
посольський віггіл з питань безпеки
Міністерства закордонних справ Польщі



Система контролю над міжнародною торгівлею стратегічними товарами, технологіями та послугами у Польщі

В епоху глобалізації і глобальних загроз — таких, як тероризм — експортний контроль більше не є внутрішньою справою окремих країн. Він перетворюється на основу політики міжнародної безпеки НАТО та Європейського Союзу, на ключовий аспект співробітництва між державами-членами.

Основи польської системи експортного контролю

Закон про міжнародну торгівлю товарами, технологіями та послугами, що мають стратегічне значення для державної безпеки та підтримки міжнародного миру й безпеки, був підготовлений на підставі досвіду, набутого Польщею протягом минулих років. Цей досвід був збагачений завдяки врахуванню міжнародних вимог, що висувають ЄС і НАТО.

Серед найважливіших нововведень у польській системі експортного контролю є такі:

- ❖ запровадження генеральних ліцензій і загальних експортних/імпортних та транзитних ліцензій;
- ❖ запровадження контролю над товарами, не внесеними до контрольних списків, на випадок виникнення сумнівів стосовно їх кінцевого використання;
- ❖ залучення підприємств до процесу контролю над міжнародною торгівлею стратегічними товарами;
- ❖ встановлення засад співробітництва між підприємствами та урядовими установами в цій сфері.

Однією з найважливіших рис польського Закону про експортний контроль є заборона міжнародної торгівлі стратегічними товарами та послугами, якщо підприємство не виконало певні умови або порушило обмеження, запроваджені Законом, іншими юридичними актами, міжнародними угодами та конвенціями. Якщо підприємство виконало такі умови, воно може одержати ліцензію, що видається відповідними органами.

Основні механізми польського експортного контролю

Для того, щоб одержати індивідуальну ліцензію на експорт чутливих товарів, підприємець має упевнитися в тому, що:

- ❖ кінцевий користувач не має наміру використовувати техніку з метою порушення або придушення основних прав і свобод людини;
- ❖ постачання техніки не загрожує миру та не може іншим чином зашкодити стабільності в регіоні;
- ❖ країна призначення не підтримує, не сприяє або не заохочує терористичну діяльність чи міжнародну злочинність;
- ❖ зброя не буде використовуватися для інших цілей, окрім задоволення розумних потреб безпеки і оборони країни-отримувача.

До кожної заявки на отримання індивідуальної експортної ліцензії має додаватися декларація про те, що угода виключає застосування техніки в цілях, про які згадано вище.

Міністерство економіки, праці та соціальної політики вимагає від польських підприємств представити міжнародний сертифікат імпорту та затверджену іноземним імпортером і компетентним органом країни-імпортера заяву стосовно кінцевого користувача.

Ця заява має містити таку інформацію:

- ❖ назву країни кінцевого користувача;
- ❖ назву та адресу кінцевого користувача;
- ❖ назву стратегічних товарів, їх опис, кількість і вартість;
- ❖ опис кінцевого використання товарів;
- ❖ назви проміжних отримувачів і клієнтів;
- ❖ зобов'язання не передавати товари, що мають стратегічне значення, будь-якій третій особі без попередньої згоди польських органів, що здійснюють контроль торгівлі.

Заява повинна також містити зобов'язання іноземного кінцевого користувача та імпортера не реекспортувати, не перепродавати, не надавати в оренду або не передавати товари/технології, перелічені в заяві, будь-яким іншим чином за межі країни кінцевого користувача без попередньої письмової згоди Уряду Польщі.

Важливо додати, що експорт товарів, не внесених до Контрольного списку, може також підлягати ліцензуванню, якщо є істотні підстави підозрювати, що ці товари можуть бути використані незаконно, всупереч інтересам країни, або можуть бути використані для розповсюдження зброї масового ураження.

Що стосується транзиту товарів подвійного використання іноземного походження, то він також контролюється. Спеціальні дозволи на здійснення такого транзиту видаються митними органами.

Ліцензування

Міжнародна торгівля стратегічними товарами здійснюється на підставі ліцензій, що видаються Міністерством економіки, праці та соціальної політики.

Ці ліцензії охоплюють експорт та імпорт товарів і технологій подвійного використання, озброєнь і військової техніки, безкоштовну передачу, лізинг та оренду таких товарів, надання послуг з їх відвантаження/завантаження та транспортування.

Важливо зазначити наступне:

- ❖ зараз надаються лише індивідуальні ліцензії *ad hoc*, у яких визначається товар і конкретна країна, з якої був імпортований або куди експортується товар;

- ❖ у найближчому майбутньому існує можливість започаткування практики видачі Міністерством генеральних ліцензій, в яких визначатиметься тип або категорія товарів, що мають бути придбані певною країною/групою країн або продані країні/групі країн;

- ❖ нарешті, існує висока вірогідність запровадження загальних ліцензій, що дозволятимуть здійснювати торгові операції з певним типом або категорією товарів без посилання на конкретну країну.

Слід нагадати, що хоча Міністерство економіки, праці та соціальної політики здійснює видачу ліцензій, воно не є єдиним органом, який бере участь у процесі ліцензування; для того, щоб надати претенденту ліцензію, **Міністерство має отримати позитивні рекомендації від таких урядових органів:**

- ❖ Міністерства закордонних справ;
- ❖ Служби безпеки;
- ❖ Агентства внутрішньої безпеки;
- ❖ Міністерства оборони;
- ❖ Міністерства фінансів;
- ❖ Державного агентства ядерних досліджень;
- ❖ Міністерства внутрішніх справ;
- ❖ Адміністрації.



Загалом — від восьми окремих установ, думка яких має бути взята до уваги.

Варто підкреслити той факт, що польський Закон дуже точно визначає випадки, коли в наданні ліцензії може бути відмовлено. Існує чітко визначений перелік ситуацій, за умови виникнення яких Міністерство може відмовити в наданні ліцензії. Дуже важливо забезпечити ясність і прозорість процедур ліцензування. Це обов'язкова умова створення ефективної системи експортного контролю.

Контрольні списки

З огляду на майбутній вступ Польщі до ЄС, польські Контрольні списки, що містять озброєння та товари подвійного використання, є фактично точним перекладом Контрольних списків, що діють у ЄС, і не містять жодних додаткових пунктів. Останній перегляд Контрольних списків відбувся в листопаді 2002р. на виконання Додатку до Наказу міністра економіки.

Система внутрішнього контролю

Важливим елементом функціонування системи експортного контролю є роз'яснення його важливості компаніям-експортерам і виробникам. У Польщі система внутрішнього контролю (СВК) була запроваджена на всіх відповідних підприємствах. Ця система є запорукою того, що компанія не порушуватиме національні вимоги до контролю над торгівлею і міжнародні зобов'язання.

СВК є невід'ємною складовою загальної системи, яка крім підприємств охоплює урядові установи та міжнародні організації, що формують правила здійснення міжнародної торгівлі озброєннями, товарами подвійного використання та технологіями. СВК визначає принципи міжнародної торгівлі товарами стратегічного значення, принципи реєстрації експорту, імпорту та транзиту, зв'язує між собою елементи національної системи контролю та допомагає запобігати суб'єктивним помилкам. Будучи частиною цієї системи, польські компанії мають чітко розуміти той факт, що завдяки функціонуванню СВК вони здатні захистити власні економічні інтереси та створити сприятливий імідж в очах іноземних інвесторів і партнерів.

Роль урядових установ полягає у поширенні цієї думки серед польських підприємств і створенні належних механізмів функціонування СВК. У 2001р. Міністерство економіки, праці та соціальної політики забезпечило всі підприємства, які здійснюють міжнародну торгівлю, програмними засобами, що містять усю інформацію, необхідну для створення СВК.

TRACKER — автоматизована система ліцензування

У травні 2001р. Міністерство економіки, праці та соціальної політики Польщі отримало від Уряду США повну комп'ютерну версію системи *TRACKER*, що дозволяє Міністерству оформляти ліцензії і сертифікати на експорт, імпорту, транзит та аналізувати процес прийняття рішень. Крім того, система значно підвищила ефективність контролю експортних, імпортованих і транзитних операцій. У 2002р. комп'ютерні мережі інших міністерств, що беруть участь у процесі ліцензування, були приєднані до системи *TRACKER*. Це вдосконалення значно прискорило процес погодження питань експортного контролю.

Інспекції

Нещодавно була створена база даних, що містить перелік підприємств, які не виконують основні інструкції у галузі експортного контролю. На підставі цієї бази даних Міністерством економіки, праці та соціальної політики, а також експертами відповідальних органів та урядових установ здійснюються перевірки на місцях. У випадку виявлення неточностей, підприємству дають крайній термін, до якого воно повинне привести свої справи у відповідність до законодавства. Якщо ця вимога не виконується, ліцензія такого підприємства скасовується. Підприємство може отримати іншу ліцензію не раніше, ніж через три роки після рішення про її анулювання.

Підприємства і держава — рівні партнери в галузі експортного контролю

З метою створення ефективної системи експортного контролю є життєво необхідним діалог між державою і промисловістю. Однак, для того, щоб зробити такий діалог можливим, представники промисловості, ділові організації та експортери повинні ознайомитися з державною політикою у галузі міжнародної торгівлі товарами та технологіями.

Не слід забувати, що для створення ефективної системи експортного контролю ділові інтереси



підприємств і політичні інтереси держави мають бути узгодженими. Держава та підприємства повинні розглядати одне одного як рівних партнерів, що мають спільні інтереси.

Санкції

У більшості випадків партнерство між державою і підприємствами є можливим. На жаль, в обмеженій кількості випадків для забезпечення дотримання міжнародних зобов'язань держава змушена вдаватися до санкцій. У Законі "Про міжнародну торгівлю товарами, технологіями та послугами стратегічного значення, підтримку міжнародного миру та безпеки" від 29 листопада 2000р. зазначається: "Здійснення експортних, імпортованих чи транзитних операцій без належної ліцензії або свідоме ... порушення умов ліцензії карається позбавленням волі на строк до 10 років. Підприємства, що здійснюють торговельні операції без чинної ліцензії обкладаються штрафом на суму до 200 тис. польських злотих. Підприємства, що здійснюють торговельні операції з порушенням умов ліцензії, обкладаються штрафом на суму до 100 тис. польських злотих органом, що здійснює контроль над торгівлею".

Тут наведені лише кілька прикладів санкцій, передбачених польським законодавством. Необхідно визнати, що можливі санкції є досить жорстким та ефективним інструментом у боротьбі з незаконною торгівлею товарами стратегічного значення. ■



Анатолій ЩЕРБА,
начальник Управління
контролю над озброєнням
та військово-технічного співробітництва
Міністерства закордонних справ України



Участь України в багатосторонніх режимах експортного контролю

З перших днів проголошення незалежності Україна є активною учасницею процесів розбудови та зміцнення європейської і світової систем безпеки. Однією з важливих складових її дій у цьому напрямі стала участь у міжнародних домовленостях у сфері нерозповсюдження та контролю над експортом озброєнь, товарів і технологій подвійного використання. Під час створення державної системи експортного контролю в Україні насамперед бралася до уваги необхідність впровадження на національному рівні ефективних механізмів запобігання несанкціонованим передачам таких товарів.

У цьому контексті, національні заходи передбачали імплементацію регулюючих документів і вимог, узгоджених між державами — провідними виробниками та експортерами певних категорій товарів і технологій у рамках багатосторонніх режимів експортного контролю. Серед іншого, за основу відповідних контрольних списків товарів і технологій в Україні були взяті списки Групи ядерних постачальників (ГЯП), Комітету Цангера (КЦ), Режиму контролю над ракетними технологіями (РКРТ), Австралійської групи (АГ) та Вассенаарської домовленості (ВД).

Враховувалася також і та обставина, що дотримання міжнародних норм і принципів сприятиме подальшому ефективному використанню значного потенціалу вітчизняного оборонно-промислового комплексу, успадкованого Україною від колишнього СРСР. Як один із характерних прикладів успішної співпраці на цьому напрямі, хотів би згадати таке.

Вже в 1992р. Україна як держава з розвинутою ракетно-космічною галуззю почала відчувати певний тиск з боку США у зв'язку із своїми планами розвитку співробітництва з іншими країнами в галузі комерційного використання ракетних систем цивільного призначення. Тоді, зокрема, йшлося про можливість здійснення відповідного проекту спільно з Австралією. Попри винятково

мирну спрямованість згаданого проекту, американська сторона зазначала, що Україна у своїй діяльності мала б брати до уваги керівні принципи та контрольні процедури Режиму контролю над ракетними технологіями. Причому, такі вимоги до української сторони висувалися незважаючи на відсутність у неї будь-яких зобов'язань у цій сфері. За такої ситуації та з метою усунення перешкод для міжнародного співробітництва України з іншими державами в ракетно-космічній галузі, були започатковані двосторонні консультації зі США, результатом яких стало підписання в травні 1994р. Меморандуму про співробітництво між Україною і Сполученими Штатами Америки у сфері запобігання розповсюдженню ракет і ракетних технологій.

Положення цього документа, зокрема, передбачали застосування Україною на національному рівні Керівних принципів, контрольних процедур і контрольних списків, що на той час були узгоджені між державами-членами РКРТ. Сполучені Штати, у свою чергу, визнавали за Україною статус держави-прихильниці РКРТ, що відкривало шлях до розвитку двостороннього співробітництва в цій сфері. Вже в 1996р. Президент України Л.Кучма та віце-президент США А.Гор підписали україно-американську Угоду про співробітництво в галузі комерційних космічних запусків. Обмін досвідом у сфері контролю над експортом ракет і ракетних технологій із Сполученими Штатами сприяв також успішній реалізації високотехнологічного міжнародного проекту “Морський старт”, у якому використовуються українські ракетноносії “Зеніт”.

Таким чином, імплементація Україною правил і норм експортного контролю сприяла поглибленню економічного співробітництва з іншими країнами у сфері високих технологій, надавши можливість використовувати створені в Україні ракетноносії для комерційних запусків космічних апаратів інших держав.

Як відомо, на сьогодні Україна є повноправною учасницею чотирьох із п'яти згаданих вище режимів

експортного контролю: ВД, ГЯП, КЦ та РКРТ. Зрозуміло, що наша участь у цих режимах була б неможливою без створення в Україні ефективної системи контролю над експортом відповідної номенклатури товарів і технологій. Я б навіть сказав, що повноправне членство України в міжнародних режимах стало визнанням того, що її державна система експортного контролю відповідає найвищим міжнародним вимогам і стандартам.

Безумовно, розбудова системи експортного контролю в нашій державі відбувалася з урахуванням досвіду інших країн. Тому я хотів би висловити нашу вдячність країнам, що були найбільш наполегливі у своїх зусиллях допомогти Україні у створенні відповідних національних структур і механізмів. Серед основних партнерів України в цій сфері були й залишаються США, Швеція, Норвегія, Німеччина. Хотів би також, користуючись нагодою участі в нашій конференції представників Польщі, нагадати той факт, що перше залучення фахівців незалежної України до багатосторонніх заходів у сфері експортного контролю відбулося саме у Варшаві за ініціативою наших польських друзів.

У квітні 1992р. в столиці Польщі відбулося чергове засідання ГЯП, а головуючим у режимі на той час був відомий польський дипломат Посол Струляк. Саме він, незважаючи на те, що на той час в Україні починалося загострення дискусії стосовно майбутнього ядерної зброї, успадкованої Україною від колишнього СРСР, запропонував делегаціям країн-учасниць ГЯП дозволити делегації України взяти участь у Пленарному засіданні в якості спостерігача, і ця пропозиція була прийнята позитивно. Хочу ще раз підкреслити, що на той момент залишалися відкритими такі питання, як приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, а також укладення Угоди з МАГАТЕ про повномасштабні гарантії. Надалі Посол Струляк очолював роботу Контактної групи, що здійснювала консультації з Україною стосовно її участі в діяльності ГЯП. Цей процес був успішно завершений у 1996р., коли Україна набула повноправного членства та вперше як рівноправний партнер взяла участь у роботі Пленуму ГЯП у Буенос-Айресі. Пізніше наша країна набула членства і в інших міжнародних режимах експортного контролю.

Що стосується Вассенаарської домовленості, що забезпечує узгодження заходів з контролю над експортом звичайних озброєнь і товарів та технологій подвійного використання, то, безумовно, важливим етапом на шляху приєднання України до країн-засновниць нового режиму експортного контролю стала участь української делегації в засіданнях так званого Форуму співробітництва СОСОМ у 1992-1993рр.

Хотів би також зазначити, що робота на цьому напрямі продовжується. Україна ввійшла до складу держав-співзасновниць Міжнародного Кодексу поведінки проти розповсюдження балістичних ракет у листопаді 2002р., взявши участь в установчій Конференції в Гаазі (Нідерланди). Передбачається, що протягом 2003р. відбудуться консультації з узгодження механізмів і форматів повідомлень про пуски балістичних ракет, відповідно до положень зазначеного Кодексу.

Сьогодні ведеться також робота з приєднання України до Австралійської групи. Однак, зважаючи на відсутність консенсусу серед держав-учасниць з приводу доцільності розширення режимів, реалізація цієї пропозиції потребуватиме додаткових зусиль і часу. Водночас, хотів би наголосити, що попри неучасть України в діяльності АГ, на національному рівні контроль над експортом відповідної номенклатури хімічної і біологічної продукції, обладнання та технологій здійснюється з урахуванням відповідних міжнародних вимог.

Ми активно використовуємо роботу в багатосторонніх режимах експортного контролю для вдосконалення державної системи експортного контролю шляхом належної імплементації на національному рівні необхідних рішень. За роки незалежності органами виконавчої влади в Україні налагоджена взаємодія у рамках відповідних експертних груп, зокрема, з питань правозастосування міжнародних норм, інформаційного обміну, вдосконалення механізмів функціонування режимів тощо.

Ми активно залучалися до опрацювання нових важливих ініціатив у галузі експортного контролю. Після подій 11 вересня 2001р. Україна підтримала запровадження більш жорстких механізмів контролю стосовно товарів і послуг, що можуть бути використані терористами, а також внесення відповідних змін до регулюючих документів. Під час останнього Пленарного засідання ВД нами також схвалений документ про застосування принципів контролю над поставками легких озброєнь і стрілецької зброї (ЛОСЗ). Зараз українська сторона вивчає пропозиції США стосовно запровадження більш жорсткого контролю над поставками переносних зенітних ракетних комплексів (ПЗРК), з огляду на значну загрозу, яку вони становлять у разі використання терористами проти літаків, у т.ч. цивільних.

Заслуговує на уважне та всебічне вивчення оприлюднена під час щойно завершеного у Відні засідання Групи із загальних (політичних) питань Вассенаарської домовленості ініціатива стосовно налагодження більш тісної взаємодії між різними режимами експортного контролю з можливим наступним об'єднанням їх в один багатосторонній



механізм. З огляду на подібність завдань, що стоять перед існуючими режимами, досягнення такої домовленості дозволило б усунути дублювання в їх роботі, а також зменшити витрати, необхідні для проведення відповідних заходів.

Українською стороною, поряд з участю в багатосторонніх заходах, протягом останнього часу ініційовано та проведено ряд двосторонніх консультацій з питань експортного контролю та нерозповсюдження, зокрема, з НАТО та ЄС, а також на двосторонньому рівні — зі США, Великою Британією, Німеччиною і Росією. Протягом 2003р. ми плануємо продовжувати консультації з іншими країнами з питань експортного контролю.

Під час двосторонніх контактів відбувається обмін досвідом і нормативними документами, встановлюються зв'язки на робочому рівні для оперативного врегулювання проблемних ситуацій у разі їх виникнення. Двосторонній формат сприяє також прискоренню практичного вирішення конкретних проблем чутливого характеру та обміну думками з приводу певних позиційних питань роботи в міжнародних режимах.

За підсумками засідань Групи з експорту звичайних озброєнь (COARM) у форматі Україна — Трійка ЄС, що відбуваються двічі на рік, опрацьовується, зокрема, можливість дотримання Україною політичних критеріїв Кодексу поведінки ЄС стосовно експорту озброєнь.

Хотів би також привернути увагу до корисності взаємодії між державними органами та відповідними науковими установами. Нещодавно відбулося продуктивне обговорення провідними науковцями та



членами делегацій, що прибули на засідання Групи із загальних (політичних) питань Вассенаарської домовленості, шляхів вдосконалення діяльності цього механізму. Такі дискусії мають стимулювати роботу делегацій під час проведення Огляду діяльності ВД протягом 2003р.

Я впевнений, що і наша конференція буде корисною як для урядовців, так і представників наукової громадськості та неурядових організацій, що займаються проблематикою експортного контролю. ■



Володимир СІВКОВИЧ,
народний депутат України,
голова підкомітету
Комітету Верховної Ради України
з питань національної безпеки і оборони



Можливість використання іноземного досвіду контролю над експортом озброєнь в умовах України

У спільноті цивілізованих країн, до якої намагається приєднатися Україна, справи з відкритістю (закритістю) сфери експорту озброєнь є різними, але очевидною є перевага стійкої тенденції до відкритості. Підставою для цього є не лише принципи демократії і запобігання зловживанням, але й уніфікація інтересів країн, цілих регіонів, у т.ч. і в економіці (виробництво зброї), і в галузі воєнної безпеки (торгівля зброєю), і в загальному стабільному розвитку (забезпечення регіональної безпеки). За цих умов апеляції до національних інтересів дедалі більше втрачають вагу, але все ж використовуються як традиційний та останній аргумент вживання грифа “таємно”.

На думку експертів ЄС, намагання отримати негайний комерційний зиск від продажу озброєнь призводить до зневаги правами людини, регіональною безпекою і стабільним розвитком. Тому країни ЄС дедалі більше відкривають завіси таємності над своїми діями в чутливих сферах міжнародних відносин. До цього часу вироблені як мінімум три форми реалізації принципів відкритості експорту озброєнь:

- ❖ публікація щорічних звітів урядів про діяльність у цій сфері;
- ❖ парламентські дебати з питань експорту озброєнь;
- ❖ аналіз і публікація узагальнених даних про регіональні та світові ринки озброєнь.

Відомо, що Бельгія, Італія і Швеція публікують щорічні звіти про експорт озброєнь уже багато років; окремі країни ЄС запровадили цю практику нещодавно: протягом останніх двох років механізми звітності створені у Франції, Німеччині, Нідерландах, Іспанії, Великій Британії, Данії. Зокрема, звіт про експорт озброєнь Уряду Німеччини можна знайти в мережі Інтернет на веб-сторінці Міністерства економіки ФРН; Міністерство оборони Фінляндії опублікувало в мережі Інтернет два щорічних звіти

фінською та англійською мовами. Рада Міністрів ЄС публікує Зведену доповідь про дотримання протягом року Кодексу поведінки ЄС стосовно експорту озброєнь.

Звіт Уряду Великої Британії містить як загальні відомості про політику експортного контролю, так і докладні дані про рішення стосовно ліцензування. Для кожної країни, до якої експортувалася британська зброя, приведені кількість, тип і вартість наданих ліцензій, кількість наданих і відхилених ліцензій за категоріями військової продукції, а також кількісні дані про основні види легких озброєнь і стрілецької зброї.

Обговорення в парламентах держав-членів ЄС окремих питань традиційно використовуються як важливі інструменти контролю та аналізу політики урядів. Природно, стосовно експортного контролю існують певні обмеження. Водночас, вироблені механізми забезпечення балансу між вимогами прозорості та конфіденційності. Зокрема, у Великій Британії для розгляду щорічного звіту Уряду про контроль над стратегічним експортом утворений спільний чотиристоронній парламентський Комітет, до якого входять члени комітетів з питань оборони, закордонних справ, міжнародного розвитку, торгівлі та промисловості. В Нідерландах Уряд на підставах конфіденційності інформує парламентський Комітет з питань оборони про весь запланований продаж надлишкових запасів озброєнь. Отримавши повідомлення, Комітет доводить до Уряду свої зауваження стосовно продажу. Уряд Швеції консультується з питань політики експортного контролю зі спеціальним органом — Радою експортного контролю, до якої належать теперішні та колишні депутати Парламенту. Хоча заперечення Ради не мають характеру обов'язкових рекомендацій, на практиці одностайна незгода Ради завжди призводить до відмови в наданні ліцензії.

Виходячи з досвіду попередніх років, сьогодні необхідно проаналізувати чинники, що визначають

ефективність експортного контролю в Україні. Це, насамперед, стосується однієї з найбільш складних проблем — пошуку оптимального балансу між закритістю сфери експорту зброї та її прозорістю для Парламенту.

В якості варіантів здійснення парламентського контролю, що є одним з елементів демократичного контролю в державі, можна було б запропонувати:

- ❖ проведення регулярних парламентських слухань (наприклад, щорічних звітів Уряду про стан військово-технічного співробітництва (ВТС) з іноземними країнами та проблем оборонно-промислового комплексу, що дозволили б привернути увагу законодавців до існуючих проблем, пошуку шляхів їх вирішення, вдосконалення законодавчої бази в галузях ВТС та експортного контролю;

- ❖ створення наглядової ради в державній компанії “Укрспецекспорт”, із залученням членів парламентських комітетів з питань національної безпеки і оборони, закордонних справ, бюджету, промисловості та підприємництва;

- ❖ залучення незалежних фахівців для проведення відповідної роботи та аналізу ВТС в інтересах парламентського органу.

Безумовно, важливим елементом роботи в зазначених напрямках має бути зберігання конфіденційності інформації про ті контракти, що продовжують реалізовуватися, та про угоди, оприлюднення інформації про які може спричинити негативні для України наслідки у вигляді відповідних дій з боку конкурентів на світовому ринку озброєнь. У цьому



випадку Україна могла б використати досвід окремих іноземних країн, що організували парламентський контроль над експортом озброєнь, взаємодію Парламенту зі спеціалістами тощо.

З огляду на досвід організації процесу надання громадськості інформації про експорт озброєнь в інших державах, можна з високою мірою достовірності передбачити, що у випадку зберігання надалі закритості цієї сфери діяльності для громадськості, обвинувачення проти України матимуть місце і в майбутньому. Українська влада вже звикла до спростувань інформації і виправдовувань, але ці зусилля видаються не дуже ефективними — звинувачення не припиняються, а однією з головних причин цього є саме закритість. ■



Ігор СМЕШКО,
заступник Секретаря
Ради національної безпеки
і оборони України



Процедури експортного контролю в Україні

За роки незалежності в Україні, з урахуванням досвіду провідних країн світу (передусім США, Росії, Франції та ін.) і таких міжнародних інституцій, як ЄС, створена цілісна система державного експортного контролю та запроваджений механізм міжвідомчої взаємодії відповідних державних органів під час вирішення питань стосовно міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання.

Цей механізм забезпечує необхідний контроль над міжнародними передачами контрольованих товарів відповідно до міжнародних зобов'язань і керівних принципів міжнародних режимів експортного контролю, членом яких є Україна. Йдеться, насамперед, про Вассенаарську домовленість, Режим контролю над ракетними технологіями, Групу ядерних постачальників, Конвенцію про заборону хімічної і біологічної зброї, а також основні норми Австралійської групи.

Державна політика у сфері експортного контролю України ґрунтується на відповідних положеннях Конституції України, законах України, указах Президента України та актах Кабінету Міністрів України. Саме на їх засадах створене базове законодавче та нормативне поле, що дозволяє приймати ефективні рішення про можливість або неможливість здійснення міжнародних передач контрольованих товарів.

Законодавством України передбачене обов'язкове отримання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності відповідних повноважень на право здійснення експорту та імпорту товарів військового призначення.

На цей час Кабінетом Міністрів України визначені лише 14 підприємств, що мають такі повноваження. Їх умовно можна поділити на три групи.

Перша група — вповноважені державні посередники — державна компанія “Укрспецекспорт” і її дочірні компанії: державне підприємство “Укроборонсервіс”, державна спеціалізована зовнішньоторговельна фірма “Прогрес”, державна госпрозрахункова зовнішньоторговельна та інвестиційна фірма

“Укрінмаш”, державне зовнішньоторговельне та інвестиційне підприємство “Промоборонекспорт”, державне госпрозрахункове зовнішньоторговельне підприємство “Спецтехноекспорт”.

Друга група — підприємства, яким надані повноваження на право здійснення експорту та імпорту товарів військового призначення: державна зовнішньоторговельна фірма “ТАСКОекспорт”, державна акціонерна холдингова компанія “Артем”, Київський державний авіаційний завод “АВІАНТ”, державне підприємство “Завод імені В.О.Малишева”.

Третя група — підприємства, що мають повноваження на право здійснення експорту послуг з авіаперевезень товарів військового призначення: державне підприємство “АНТК імені О.К.Антонова”, державне підприємство Міністерства оборони України “Українська авіаційна транспортна компанія”, авіакомпанія “Мотор Січ”, державне конструкторське бюро “Південне” та акціонерна компанія “Южмаш-авіа” виробничого об'єднання “Південний машинобудівний завод”.

Контроль над передачами товарів в Україні здійснюється так само, як і в державах ЄС, і в США, згідно з відповідними національними контрольними списками, що відповідають спискам, встановленим у рамках названих вище міжнародних режимів експортного контролю. Слід зазначити, що положення вказаних міжнародних документів впроваджені в Україні відповідними нормативно-правовими актами.

Процедура отримання дозволів на передачу товарів військового призначення та подвійного використання в Україні умовно складається з двох етапів.

На першому етапі суб'єкт, який має відповідні повноваження, повинен отримати позитивний висновок Державної служби експортного контролю стосовно можливості проведення переговорів про здійснення міжнародних передач товарів військового призначення, під час яких планується укладення зовнішньоекономічного контракту.

На другому етапі, після проведення переговорів і підписання відповідного контракту з іноземним замовником, Державна служба експортного контролю вдруге розглядає питання про можливість передачі товарів військового призначення та подвійного використання до конкретної країни. У випадку позитивного схвалення на міжвідомчому рівні вона надає відповідний дозвіл.

Принциповим моментом є те, що міжнародні передачі контрольованих товарів країнам, стосовно яких діють санкції Ради Безпеки ООН, не дозволяються. Матеріали ж заявок, пов'язаних з міжнародними передачами товарів країнам, стосовно яких існують обмеження в рамках двосторонніх відносин України з окремими державами, обов'язково виносяться на розгляд Комітету з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентові України.

Цей Комітет є дорадчим і консультативним органом. На його розгляд виносяться питання лише за наявності всіх необхідних документів і матеріалів, наданих зацікавленими центральними органами виконавчої влади.

До складу Комітету належать за посадами:

заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України;

голова Державної служби експортного контролю (ДСЕК) України;

державний секретар з питань оборонно-промислового комплексу та машинобудування Міністерства промислової політики України;

начальник Головного управління розвідки Міністерства оборони України;

заступник голови Державної митної служби України;

начальник Озброєння Збройних Сил України;

заступник державного секретаря Міністерства закордонних справ України;

начальник Головного управління розвідки Служби безпеки України;

заступник керівника Головного управління з питань судової реформи, діяльності військових формувань та правоохоронних органів Адміністрації Президента України;

керівник Управління оборонних аспектів національної безпеки Апарату Ради національної безпеки і оборони України;

перший заступник голови Служби безпеки України;

генеральний директор державної компанії "Укрспецекспорт".

Рішення Комітету приймається більшістю голосів; в окремих випадках — одноголосно. Процедура



прийняття рішення з того чи іншого питання порядку денного визначається головою Комітету.

Якщо на засіданні Комітету приймається позитивне рішення про ту чи іншу передачу контрольованих товарів, то він рекомендує ДСЕК надати відповідний висновок чи дозвіл.

За результатами засідання Комітету оформляється протокол, що підписується головою Комітету. Голова Комітету доповідає Президентові України про результати засідання Комітету та прийняті рішення. З метою вирішення завдань, віднесених до компетенції Комітету, витяги з протоколів з рекомендаціями та пропозиціями Комітету надсилаються Уряду, міністерствам, відомствам і є обов'язковими для їх розгляду.

Рішення про можливість надання висновків (дозволів) на міжнародні передачі товарів військового призначення та подвійного використання ДСЕК надсилає до Адміністрації Президента України для погодження, яке здійснюється в п'ятиденний термін. Після цього ДСЕК видає заявникові відповідний висновок або дозвіл.

Продовженням розвитку системи державного експортного контролю, зокрема, її законодавчої складової, стало нещодавне прийняття Закону України "Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання", який чітко визначив процедури та порядок надання дозволів на такі передачі.

Насамкінець, хотілося б підкреслити, що вже створена та діюча на цей час система експортного контролю України, яка визначається та регулюється згаданим Законом України та іншими відповідними нормативно-правовими актами, своєю багаторівневістю та колегіальністю прийняття рішень стосовно міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання, практично унеможливує здійснення таких передач до тих країн світу, стосовно яких діють відповідні заборони або обмеження. ■



Віталій ШИБКО,
народний депутат України,
фракція Соціалістичної партії України



Законодавчі механізми контролю над експортом озброєнь в Україні

Хотів би привернути увагу учасників конференції до того, яким чином сьогодні спрацьовує законодавча база з питань експортного контролю в Україні.

В 1991р. був прийнятий Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність”, що містить положення, які регулюють втручання Верховної Ради до процесу експорту озброєнь. Згідно з ними, до повноважень Верховної Ради належить затвердження списків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню або забороняється, відповідно до статей 16 і 17 цього Закону. Але протягом останніх двох скликань Верховної Ради це питання жодного разу не розглядалося Парламентом. Такий порядок суперечить тому, про що йдеться на нашій конференції.

Це не єдиний недолік нашої системи експортного контролю. Останнім часом функції експортного контролю дедалі більше переходять від Кабінету Міністрів, як це було раніше та як того вимагає згаданий Закон, до Адміністрації Президента України. Президентом України було видано 54 укази, що стосуються експортних операцій з озброєннями, окремі з них мають гриф “не для друку”. Згідно з останнім Указом Президента в цій галузі (з тим же грифом), ці питання взагалі віднесені до відома його Адміністрації. Така подія чомусь не викликає заперечень з боку представників влади. Наприклад, Секретар Ради національної безпеки і оборони України Є.Марчук дав позитивну оцінку підпорядкуванню експортного контролю Адміністрації Президента.

Хочу зауважити, що такий порядок розподілу функцій, зокрема, в галузі експортного контролю, відбиває ту відстань, яку нам потрібно пройти шляхом політичної реформи до того моменту, коли Україна зможе називатися парламентською республікою. Такий стан справ відбиває і темпи нашого просування до ЄС. Ми сьогодні вже говорили про вимоги ЄС до параметрів експортного контролю. В західних країнах відбуваються дебати в парламентах, видаються річні звіти про результати експорту

озброєнь, існують інші джерела інформації з цих питань. Що стосується України, то в нас уся ця інформація закрита, прозорість нашої системи експортного контролю ми не можемо оцінити позитивно. Але це є оцінкою наших намірів стосовно просування до ЄС.

Причин такого стану справ багато і вони не обмежуються бажанням якнайбільшою мірою поповнити державний бюджет. Зокрема, за умов існуючих номенклатури та якості озброєнь, що залишилися після розпаду Радянського Союзу та виробляються (ще виробляються) нашими оборонними підприємствами, а також з огляду на високий рівень конкуренції на ринках озброєнь, прозоро та з зиском торгувати своєю продукцією Україна не в змозі. Тому й застосовуються непрозорі схеми, що дають змогу отримати гроші легальними або нелегальними шляхами. Така непрозорість породжує корупцію, підтримує бюрократію, негативно впливає на імідж України. Але, на жаль, все це вже вкоренилося в практику діяльності нашого державного керівництва.

Виникають питання: як довго така практика зберігатиметься в Україні, як довго ми можемо працювати непрозоро, скільки ще ми можемо залишатися об’єктом скандалів? Складається враження, що ми очікуємо на випадок, коли хтось в Іраку зіб’є своєю зброєю вертольот або винищувач, після чого почнуться пошуки постачальників цієї зброї не лише в Росії, а й в Україні. І я гадаю, що рано чи пізно такі приводи будуть знайдені, після чого реакція не обмежиться напівжорсткими санкціями або відраядженням до зони конфлікту чергового хімічного батальйону. Вся ця непрозорість відгукнеться на Україні.

Тому я вважаю, що сьогоднішні слухання є дуже корисними, але їх мають почути не лише експерти, але й представники влади, відповідальні за питання експортного контролю в Україні. Зміни мають відбуватися не лише в менталітеті, що впливає на характер нашої діяльності, а й у законодавчій базі, що визначає механізми цієї діяльності. ■



Олександр ГРИШУТКІН,
перший заступник голови
Державної служби експортного
контролю України



Організаційні та законодавчі основи системи експортного контролю в Україні

Державна система експортного контролю України — це комплекс заходів з контролю над міжнародними передачами товарів, їх використанням юридичними чи фізичними особами, що здійснюється спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань державного експортного контролю — Державною службою експортного контролю (ДСЕК) України та іншими державними органами з метою забезпечення захисту інтересів національної безпеки та відповідно до міжнародних зобов'язань України.

Цілями державної системи експортного контролю є:

- ❖ забезпечення інтересів національної безпеки та міжнародного авторитету України;
- ❖ дотримання міжнародних зобов'язань України, пов'язаних з нерозповсюдженням зброї масового ураження, засобів її доставки та з обмеженням поставок звичайних озброєнь;
- ❖ вжиття заходів з недопущення використання товарів військового призначення та подвійного використання, а також інших товарів, що підлягають державному експортному контролю, в терористичних та інших протиправних цілях;
- ❖ забезпечення механізмів виконання міжнародних договорів і спільної політики нерозповсюдження, спрямованої на виконання санкцій Ради Безпеки ООН стосовно окремих країн і проти тероризму.

Законодавчі основи державної політики в галузі державного експортного контролю визначає Верховна Рада України.

Загальне керівництво державною політикою у галузі експортного контролю, відповідно до Конституції України, здійснює Президент України.

Рада національної безпеки і оборони України та Комітет з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентові України координують діяльність і здійснюють контроль над діями органів виконавчої влади в галузі експортного контролю.

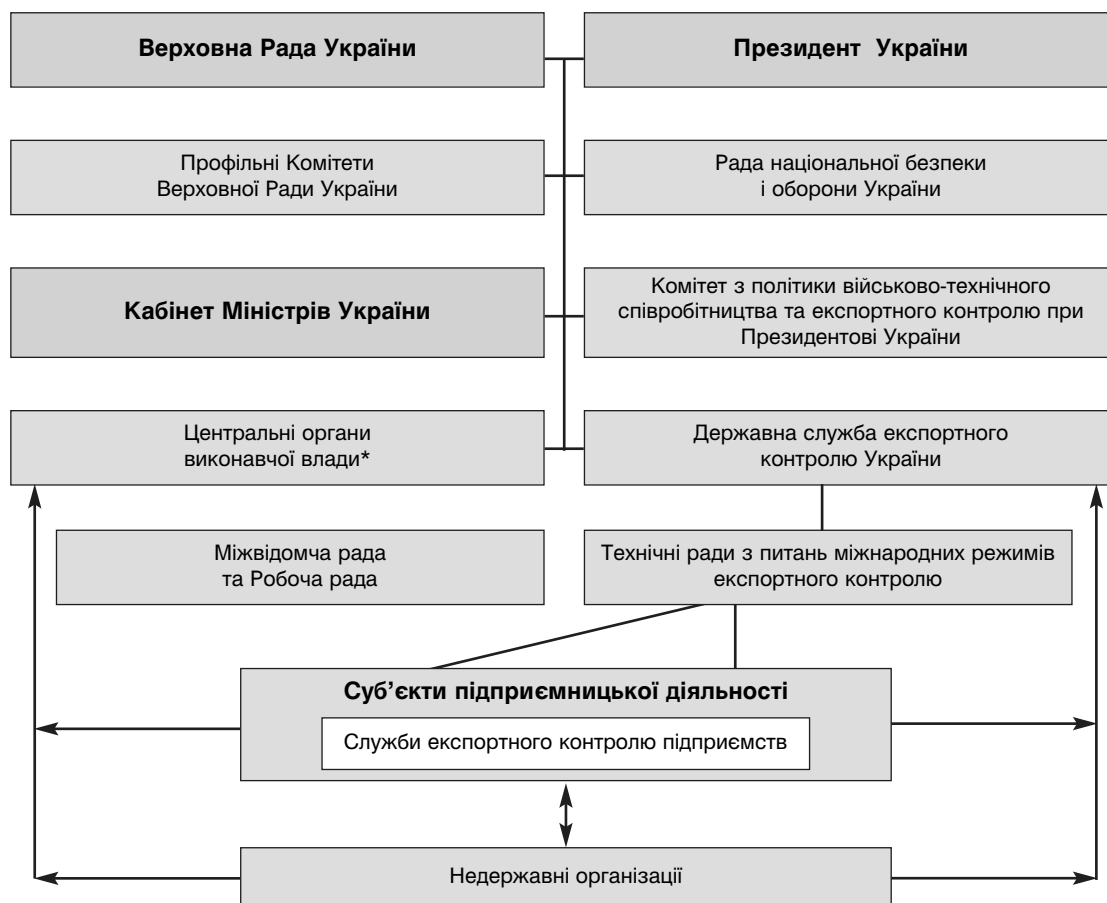
Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення державної політики в галузі експортного контролю.

Реалізацію державної політики в галузі експортного контролю забезпечують ДСЕК, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, уповноважені згідно із законодавством здійснювати заходи в галузі експортного контролю. Зазначені органи виконавчої влади можуть також залучати до участі в здійсненні заходів державного експортного контролю інші центральні органи виконавчої влади, представництва України за кордоном і юридичних осіб, діяльність яких безпосередньо не пов'язана з експортним контролем, за згодою їх керівників.

ДСЕК безпосередньо або спільно з іншими центральними органами виконавчої влади сприяє здійсненню діяльності, пов'язаної з міжнародними передачами товарів, коли це відповідає національним інтересам, передусім, шляхом створення нових і збереження існуючих робочих місць у галузі високих технологій, або обмежує чи забороняє здійснення такої діяльності в разі, коли це суперечить національним інтересам України, її міжнародним зобов'язанням,



СТРУКТУРА СИСТЕМИ ЕКСПОРТНОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ



* Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, Міністерство закордонних справ, Міністерство оборони, Міністерство промислової політики, Державна митна служба, Служба безпеки, Державний комітет ядерного регулювання, Національне космічне агентство та ін.

цілям боротьби з тероризмом, а також у випадках, коли є підстави вважати, що зазначені товари належать до зброї масового ураження чи призначені для створення такої зброї, засобів її доставки, або за відсутності належних гарантій (зобов'язань) стосовно кінцевого використання товарів.

Основною ланкою системи експортного контролю підприємств є відповідні підрозділи експортного контролю або визначені керівництвом посадові особи підприємств. Зазначені підрозділи або посадові особи забезпечують виконання підприємствами вимог законодавства в галузі експортного контролю на всіх етапах здійснення міжнародних передач товарів. Структура системи експортного контролю України наведена на схемі.

Правову основу державного експортного контролю становлять Конституція України, Закон України "Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання" та інші закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові акти, а також міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Державна політика в галузі державного експортного контролю формується відповідно до таких основних принципів:

❖ пріоритетність національних інтересів України — політичних, економічних та військових, захист яких є необхідним для забезпечення національної безпеки;

❖ обов'язковість виконання міжнародних зобов'язань України з нерозповсюдження зброї масового ураження, засобів її доставки та встановлення державного контролю над здійсненням міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання, а також забезпечення здійснення заходів з недопущення використання зазначених товарів у терористичних та інших протиправних цілях;

❖ законність;

❖ здійснення експортного контролю лише тією мірою, що є необхідною для досягнення його цілей;

❖ узгодження процедур і правил експортного контролю України з міжнародно-правовими нормами та практикою;

❖ забезпечення взаємодії з міжнародними організаціями та іноземними державами в галузі експортного контролю з метою зміцнення міжнародної безпеки та стабільності, в т.ч. з метою запобігання розповсюдженню зброї масового ураження та засобів її доставки.

Процедури застосування експортного контролю передбачають:

❖ попередню ідентифікацію товарів створеними підприємствами системами внутрішньофірмового експортного контролю або за дорученням цих підприємств — організаціями, що отримали в установленому порядку повноваження на здійснення діяльності з попередньої ідентифікації товарів;

❖ попередню експертизу ДСЕК товарів і реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що мають намір здійснювати міжнародні передачі товарів військового призначення та подвійного використання;

❖ надання повноважень на право здійснення міжнародних передач товарів військового призначення та товарів, що опосередковано можуть бути предметом державної таємниці;

❖ здійснення експертиз і проведення ідентифікації товарів із встановленням відповідності конкретних товарів, що є об'єктами міжнародних передач, найменуванню та опису товарів, внесених до відповідних контрольних списків;

❖ надання дозволів, висновків або документів про гарантії стосовно міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання або проведення переговорів, пов'язаних з укладанням зовнішньоекономічних договорів (контрактів) на експорт таких товарів;

❖ здійснення митного оформлення та митного контролю товарів у порядку, передбаченому Митним кодексом України;

❖ отримання (надання), в разі потреби, відповідних гарантій стосовно кінцевого призначення та місця використання товарів;

❖ здійснення контролю кінцевого використання товарів споживачами та, в разі потреби, проведення перевірок на місцях заявленого використання або перебування цих товарів;

❖ надання суб'єктами підприємницької діяльності письмових звітів про фактично здійснені міжнародні передачі товарів і про використання цих товарів у заявлених цілях;

❖ відповідальність за порушення встановленого порядку здійснення міжнародних передач товарів.

Найменування та опис контрольованих товарів вносяться до контрольних списків товарів (далі — Списки).

Списки відповідних груп товарів складаються ДСЕК із залученням профільних центральних органів виконавчої влади. До складання списків можуть також залучатися представники підприємств, наукових установ, організацій, а також їх об'єднань. Списки та порядок здійснення експортного контролю над міжнародними передачами товарів, зазначених у цих Списках, затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Основні процедури здійснення експортного контролю в Україні визначені в прийнятому Верховною Радою України 20 лютого 2003р. Законі



України “Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання”.

Серед іншого, основні положення цього Закону містять:

❖ чітке тлумачення основних термінів і визначень у галузі експортного контролю, що відповідають досвіду інших країн;

❖ визначення принципів державної політики в галузі експортного контролю;

❖ дозвільний порядок проведення переговорів, пов'язаних з укладанням зовнішньоекономічних договорів (контрактів) на експорт товарів військового призначення та подвійного використання чи здійснення міжнародних передач таких товарів;

❖ попередження правопорушень у галузі державного експортного контролю;

❖ застосування штрафів і санкцій до порушників законодавства в галузі експортного контролю.

Слід окремо підкреслити запровадження цим Законом контролю над посередницькою (брокерською) діяльністю, а саме, над будь-якими діями суб'єкта підприємницької діяльності України, що сприяють здійсненню міжнародних передач товарів військового призначення, включаючи фінансування, транспортування та супроводження вантажів, незалежно від походження таких товарів і території, на якій здійснюється зазначена діяльність. Відповідно до положень цього Закону, будь-які зазначені вище дії посередників (брокерів) повинні здійснюватися на підставі отриманих у встановленому порядку дозволів чи висновків ДСЕК.

Згідно з положеннями цього Закону, дозвіл, висновок або документ про гарантію ДСЕК надає лише тим суб'єктам, що у встановленому порядку зареєстровані в цій Службі, а генеральні чи відкриті дозволи та висновки надаються суб'єктам лише в разі створення ними систем внутрішньофірмового експортного контролю та здійснення атестації цих систем у ДСЕК. Застосування принципу реєстрації відповідає кращим правилам, існуючим в іноземних державах у галузі експортного контролю.

Законом визначені терміни розгляду заяв, що встановлюються залежно від категорії товарів, але не можуть з дня надходження всіх необхідних документів тривати більше, ніж:

- ❖ 45 днів — стосовно експорту (реекспорту) товарів військового призначення;

- ❖ 30 днів — стосовно експорту (реекспорту) товарів подвійного використання, а також тимчасового вивезення (ввезення) будь-яких контрольованих товарів;

- ❖ 15 днів — стосовно імпорту та транзиту товарів, а також тимчасового вивезення або ввезення товарів для демонстрування на виставках, ярмарках, з метою реклами, проведення випробувань і з іншою подібною метою, якщо це не передбачає передачу права власності на товар.

До терміну розгляду заяв не зараховується час, необхідний для одержання від суб'єкта здійснення міжнародних передач додаткової інформації або міжвідомчого узгодження можливості конкретної міжнародної передачі товарів.

Важливим питанням, що регулюється Законом, є укладання зовнішньоекономічних договорів (контрактів). Зовнішньоекономічні договори (контракти) стосовно міжнародних передач товарів укладаються суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності відповідно до законодавства з урахуванням вимог до здійснення таких передач, установлених Кабінетом Міністрів України.

Суб'єкту зовнішньоекономічної діяльності України забороняється укладати зовнішньоекономічні договори (контракти) стосовно міжнародних передач будь-яких товарів або брати участь у їх виконанні в будь-який інший спосіб, ніж це передбачено цим Законом, якщо їм стало відомо, що такі товари можуть бути використані іноземною державою або іноземним суб'єктом господарської діяльності з метою створення зброї масового ураження чи засобів її доставки.

Суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності зобов'язаний відмовитися від виконання зовнішньоекономічного договору (контракту) на здійснення міжнародної передачі будь-якого товару, якщо йому стало відомо, що товар буде використаний в інших цілях або іншим кінцевим споживачем, ніж це

було визначено в договорі (контракті) чи пов'язаних з ним документах, на підставі яких отримано дозвіл, висновок або міжнародний імпортерний сертифікат.

Закон також передбачає отримання згоди (висновку) ДСЕК на укладання договорів (контрактів) на експорт товарів до іноземних держав у разі, якщо стосовно поставок товарів до цих держав встановлене часткове ембарго. Крім того, Законом визначені основні засади здійснення контролю над кінцевим використанням товарів.

Особливо слід підкреслити внесення до Закону положень із **запобігання правопорушенням і відповідальності в галузі експортного контролю**. Цім цілям відповідають такі заходи:

- ❖ розслідування та перевірки, пов'язані з порушеннями законодавства в галузі експортного контролю, в т.ч. перевірки доставки до кінцевих споживачів товарів, відповідності їх фактичного використання заявленим цілям та відповідності законодавству документації, на підставі якої здійснюється міжнародна передача товарів; такі розслідування та перевірки мають право проводити ДСЕК як спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань державного експортного контролю, а також центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень;

- ❖ визначення переліку найбільш суттєвих порушень законодавства в галузі експортного контролю та відповідальності за такі порушення.

Наприклад, Законом передбачене накладення штрафів на суб'єктів здійснення міжнародних передач товарів - юридичних осіб у розмірі 150% вартості товарів, що були об'єктом відповідної міжнародної передачі, за такі порушення, як: здійснення передач контрольованих товарів за відсутності відповідних дозвільних документів; виявлення підробки таких документів; укладання зовнішньоекономічних договорів (контрактів) стосовно міжнародних передач будь-яких товарів або участь у їх виконанні в будь-який інший спосіб, ніж передбачений Законом, якщо суб'єкту зовнішньоекономічної діяльності стало відомо, що такі товари можуть бути використані іноземною державою або іноземним суб'єктом господарської діяльності з метою створення зброї масового знищення чи засобів її доставки.

Розмір штрафу може становити 150% вартості товарів, що були об'єктом відповідної міжнародної передачі, за такі порушення, як: здійснення міжнародної передачі контрольованого товару з порушенням принципів кінцевого споживача або кінцевого використання; навмисне приховання відомостей, що мають значення для вирішення питання про надання дозволу, висновку чи міжнародного імпортерного сертифіката; порушення умов, визначених у дозволах, висновках чи міжнародних імпортерних сертифікатах, у т.ч. після внесення без погодження з ДСЕК змін до зовнішньоекономічного договору (контракту), що стосуються найменувань і реквізитів експортерів, імпортерів, посередників і кінцевих споживачів, а також найменувань товарів, зобов'язань про їх кінцеве використання та надання відповідних документів про гарантії.





Таким чином, протиправне здійснення міжнародних передач товарів стає економічно не вигідним для підприємців, оскільки штраф значно перевищує можливий прибуток. Крім того, передбачені Законом санкції (у вигляді зняття суб'єкта з реєстрації, що тягне за собою відмову в наданні

дозволів, висновків чи документів про гарантії) є досить дієвим інструментом, який іноді виявляється більш ефективним, ніж штрафи.

З метою належного виконання фізичними особами вимог і правил експортного контролю Верховна Рада України ухвалила в першому читанні наступні зміни:

- ❖ у статті 333 Кримінального кодексу України передбачено або накладення відповідних штрафів на фізичних осіб, або обмеження, або позбавлення цих осіб волі строком до трьох років;

- ❖ у Кодексі України про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність фізичних осіб за порушення в галузі експортного контролю у вигляді відповідних штрафів, що накладаються ДСЕК на цих осіб.

Прийняття Верховною Радою України зазначеної законодавчої бази та неухильне дотримання її положень усіма суб'єктами у сфері експорту продукції військового призначення та подвійного використання безумовно сприятимуть підвищенню ефективності експортного контролю в Україні. ■



Теодор ВІНКЛЕР,
директор Женевського Центру
демократичного контролю
над збройними силами



Демократичний контроль — одна з ключових сфер реформ у секторі безпеки

Рішення Женевського Центру демократичного контролю над збройними силами (*DCAF*) надати фінансову та інтелектуальну допомогу українському виданню *Щорічника СІПРІ* має стратегічний, довготерміновий характер. Воно відбиває наше глибоке переконання в тому, що вільний доступ до інформації і можливість брати участь в інформаційно підготовлених дискусіях є передумовою демократії, стабільності та миру.

Ми дуже задоволені книгою, яка сьогодні презентується і до якої *DCAF* підготував два розділи, присвячені аналізу ролі реформ у секторі безпеки та розгляду політичних аспектів, їх значимості для міжнародного порядку у світі, що характеризується глибокими та швидкими змінами.

DCAF — це міжнародна фундація, заснована в жовтні 2000р. В Раді засновників Центру представлені 42 країни, до числа яких належить і Україна. Центр фінансується Урядом Швеції і нараховує зараз 50 співробітників, включаючи експертів з України. Центр вивчає реформи в секторі безпеки та здійснює демократичний нагляд за цим сектором.

Центр має два ключових завдання: (1) постійно збирати, аналізувати, документувати та публікувати дані про отримані перехідними країнами уроки та набутий ними досвід у зазначеній галузі; (2) забезпечити країнам-партнерам адаптовану допомогу в напрямі реформ.

***DCAF* має тісні партнерські стосунки з Україною, про що свідчать:**

- ❖ наше партнерство із СІПРІ та Центром Разумкова в роботі над *Щорічником*;

- ❖ співпраця з Верховною Радою в організації кількох конференцій, що вже відбулися;

- ❖ наша участь у законодавчій реформі в Україні: ми мали узагальнити та перекласти на англійську мову існуюче українське законодавство з питань військово-цивільних відносин, а також організувати обговорення цих аспектів за участю українських і

міжнародних фахівців; результатом цієї роботи був проект відповідного закону;

- ❖ допомога у сфері охорони кордонів (разом із НАТО);

- ❖ співпраця з університетами (Луганськ, Сімферополь);

- ❖ і останнє, але також дуже важливе — сьогоднішня конференція.

Реформування сектора безпеки та демократичний контроль над ним є ключовими передумовами миру, стабільності та демократії. Це дві сторони однієї медалі. Зрозуміло, що без демократичного, громадянського, урядового та парламентарського контролю над сектором безпеки “силові структури” створять таку реальність, яка перетвориться на справжні “держави в державі”, що конкуруватимуть між собою замість того, щоб співпрацювати.

Прикладом цього була Югославія часів Мілошевича. Демократія не мала жодного шансу в протистоянні з такими “державами в державі”. Народ і політичні партії будуть постійно пам’ятати про загрозу, якою був неконтрольований сектор безпеки. Навіть якщо тіньові владні структури не будуть відкрито втручатися в політичний процес, вони неминуче здійснюватимуть на нього тиск і постійний вплив. У такій ситуації не буде справжнього верховенства права та можливості брати участь у європейській інтеграції. Звичайно, не буде і ніякої економічної перспективи.

З іншого боку, відсутність дієвого та інтегрованого сектора безпеки, в якому кожний елемент має зрозумілу та визначену роль і тісно та прозоро співпрацює з іншими елементами цього сектора, призведе до таких самих результатів. Якщо сектор безпеки не організований раціонально (що передбачає тісну взаємодію різних елементів структур безпеки), в країні укоріниться міжнародна організована злочинність, озброєні банди візьмуть гору, що призведе до ситуації, яка склалася в Колумбії і, зрештою, до ситуації, що існує в Сомалі. Державна

монополія на законну силу буде поступово підірвана. І, знову ж таки, демократія і верховенство права не матимуть жодного шансу. Теж саме стосується гальмування економічного росту та неможливості брати участь в євро-атлантичній інтеграції.

Нові проблеми та загрози періоду після холодної війни, що були яскраво продемонстровані 11 вересня, ще раз привертають нашу увагу до необхідності ефективної реформи в секторі безпеки та демократичного контролю над ним.

Реформа в секторі безпеки є, звичайно, ключем до миру, верховенства права, розвитку та демократії. Без неї існує велика ймовірність стикнутися з безладом, внутрішньою боротьбою, загрозою страшного зростання злочинності, проблемою нескінченної війни та неспроможністю досягнення миру.

Не існує уніфікованої моделі організації сектора безпеки. Кожна країна має знайти власне рішення цієї проблеми, що ґрунтуватиметься на її історії, географічному розташуванні, національних інтересах і загрозах, що постають перед нею. Але, якщо не існує єдиної моделі, то в Європі, що інтегрується, мають бути присутніми спільні стандарти. Для НАТО та ЄС неможливо мати різні стандарти стосовно цього питання. Зараз ми спостерігаємо ріст усвідомлення того факту, що такі спільні,



інтегровані стандарти для сектора безпеки конче необхідні.

Необхідним є урядовий і парламентарний контроль закритих статей експорту — тема нашої сьогоднішньої конференції. З нетерпінням чекаю на подовження співпраці з Україною у цьому важливому напрямі. ■



Елісон Дж.К.БЕЙЛЗ,
директор СІПРІ



Головні аспекти діяльності СІПРІ

Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру (СІПРІ) був утворений у 1966р. як дослідницька (політологічна) установа для збирання та поширення об'єктивної відкритої інформації про роззброєння, контроль над озброєннями та інші процеси у сфері безпеки. Від самого початку, коли СІПРІ намагався представити неупереджений погляд на дії обох сторін під час холодної війни, було очевидно, що роль Інституту не повинна полягати в підтримці однієї зі сторін конфлікту чи певної політики — хоча ми, звичайно, можемо пропонувати альтернативи для розгляду. Я хочу сказати, що наша справа — **не казати людям, що саме їм думати, а підказувати, як їм думати з важливих питань миру, безпеки та міжнародного порядку.**

Для СІПРІ *Щорічник* завжди був головним інструментом прозорості, обізнаності та інформування громадськості. Хоча зусилля наших 50 співробітників у Швеції не можуть охопити весь світ, *Щорічник* є справді глобальним інструментом, за допомогою якого ми намагаємося досліджувати діяльність та інтереси всіх країн світу з однаковою увагою. Він може бути корисним для урядів, особливо невеликих країн, що не мають доступу до значних інформаційних ресурсів. Він може бути цікавим також представницьким установам, неурядовим організаціям, науковцям і студентам — я особливо наголошую на наших зобов'язаннях стосовно молоді. За допомогою видання *Щорічника* та інших заходів і публікацій ми сумлінно намагаємося заохочувати демократичне втручання в питання оборони, дбаючи, водночас, щоб таке втручання ґрунтувалося на міцній і незалежній фактологічній базі.

Зараз *Щорічник* сягає обсягу 700-900 сторінок. Він складається з трьох основних розділів, що, у свою чергу, відбивають три головні напрями досліджень СІПРІ:

- ❖ політичні та інституційні процеси, що охоплюють провідних світових гравців у сфері безпеки, установи та стратегічні регіони, а також процеси активного врегулювання конфліктів;

- ❖ збір та аналіз усіх даних про військові витрати, виробництво, поставки озброєнь, перебіг і наслідки збройних конфліктів;

- ❖ обговорення та аналіз подій у галузі контролю над озброєннями, нерозповсюдження та контролю над експортом усіх видів зброї, а також намагання прогнозувати нові загрози.

Цього року *Щорічник* перекладають на українську, російську та китайську мови, восени має з'явитися перше видання арабською. Міні-версія *Щорічника* виходить англійською і шведською мовами.

Кілька років праці над українським виданням *Щорічника* не були випадковістю. Це — результат міцного партнерства, над яким наполегливо працювали СІПРІ, Центр Разумкова та Женевський Центр демократичного контролю над збройними силами (DCAF). Інтерес СІПРІ до України свідчить також про визнання самостійного стратегічного значення цієї країни та її потенційної ролі як “випробувального полігону” або моделі впровадження сучасних концепцій і процесів безпеки. Від самого початку незалежна Україна мусила не лише вирішувати власні проблеми безпеки, включно з масштабними завданнями воєнної реформи, реформи оборонної промисловості та утилізації зброї. Вона продемонструвала також виняткову волю та готовність шукати найбільш сучасні шляхи подолання цих проблем і використання нових можливостей, новий потенційний обсяг і баланс міжнародного партнерства, можливість встановлення нових стандартів у всіх сферах міжнародної співпраці, включаючи гарантування безпеки.

Нам не варто забувати, що народження нової України супроводжувалося дуже важливим прикладом ядерного роззброєння та нерозповсюдження, досягнутого шляхом відмови від ядерної зброї в обмін на урочисті гарантії з боку інших визнаних ядерних держав. Ця модель зараз привертає особливу увагу, з огляду на пошук шляхів подолання таких сучасних ризиків, як, наприклад, у випадках Північної Кореї і забезпечення неядерного статусу Іраку після С.Хусейна.

Згадавши одну поточну проблему, згадаю ще три, що були розглянуті в нинішньому виданні *Щорічника* та докладніше розглядатимуться в новому *Щорічнику 2003*.

По-перше — наслідки 11 вересня 2001р., які професор А.Ротфельд відмінно дослідив у передмові до *Щорічника 2002* та знову згадував сьогодні. Тероризм став насправді глобальною загрозою, але ми ще не маємо ефективної глобальної протидії цій загрозі, а демократичним державам світу досі бракує консенсусу з цього питання. Як відомо, навіть між близькими союзниками тривають дуже складні дебати: розглядати тероризм як окреме явище, чи складну сукупність явищ; що важливіше — бути готовим до воєнних ударів чи вдаватися до більш широких заходів для усунення “коренів” тероризму тощо. Проте, ясно одне — змінили події 11 вересня світ чи ні, Америку вони змінили напевне. Будучи найпотужнішою країною світу, США зараз готові всіма силами усувати загрози своїм громадянам і своєму впливу на глобальні та регіональні процеси. У свою чергу, для Європи, якщо нам не байдуже і ми хочемо впливати на наслідки, — французьке “Ні” чи німецьке “Без мене” не є продуктивним підходом. Для пошуку будь-якого міжнародного рішення необхідним є діалог зі США, і я вірю, що Україна — яка підтримує постійний, хоч і непростий, діалог з американськими партнерами з моменту отримання незалежності — розуміє це, можливо, навіть краще за багатьох інших європейців.

Друге питання, про яке вже йшлося — важливість проблем безпеки в Європі, включаючи реформування сфери безпеки. Внесок *DCAF* у відповідні розділи *Щорічника* та інші проекти не залишають у нас сумнівів ні у важливості цієї теми, ні в складності просування вірним шляхом, тоді як навіть саме питання — що і як робити — виглядає спірним. Не вдаючись до подробиць стосовно наступного *Щорічника*, я зазначу, що *DCAF* продовжить цю дискусію з урахуванням двох нових важливих аспектів: як вимірювати та підтримувати демократичні стандарти нових членів ЄС і НАТО після розширення; як найкращим чином заохотити “нових сусідів” розширених ЄС і НАТО продовжувати реформи у своїх країнах. З обох точок зору, ясно, як важливо мінімізувати наслідки нових ліній розподілу та сповна використати європейські прагнення таких держав, як Україна, для того, щоб зберігався сенс у продовженні руху в потрібному напрямі. Я не можу вигадати кращу модель вирішення цих проблем, ніж та, яку ми бачили сьогодні, коли Польща чітко засвідчила свій намір і надалі працювати з Україною — у партнерстві з низкою інших держав — через нові кордони ЄС.



Третє питання, яке саме по собі заслуговує цілого дня дискусій — як зберегти ефективність контролю над озброєннями для подолання нової генерації глобальних проблем. Нам, як і раніше, потрібні дієві договори та інші міжнародні юридичні режими: ми повинні невтомно працювати для їх зміцнення, оновлювати та поширювати їх. Але самі собою договори не забезпечують і ніколи не забезпечували надійного контролю над озброєннями. За часів холодної війни в стосунках між стратегічними суперниками завжди застосовувалися погрози та стимули, інші “батоги та пряники”. Сьогодні букву домовленостей про контроль над озброєннями необхідно підкріпити діями в інших сферах, починаючи з ефективних міжнародних і національних механізмів експортного контролю, яким сьогодні присвячується стільки уваги. Коли держави не бажають підлягати міжнародному праву, коли вони ігнорують усі спроби інших держав змусити їх підкоритися, силові методи не можуть бути виключені з нашого арсеналу. Але всі ми маємо сподіватися, що вони будуть використані так рідко і так короткочасно, як тільки можливо, а також за умов максимально можливих міжнародних поваги та консенсусу. Ми не маємо підстав сподіватися на це, допоки ми не будемо готові всім своїм авторитетом підтримати інші, більш “мирні” методи, які слід готувати заздалегідь.

Пані та панове, дорогі друзі, я не можу не висловити мою щирю подяку та не привітати з цим визначним досягненням наших друзів і партнерів з Центру Разумкова та *DCAF*. І оскільки я дуже високо ціную сьогоденну подію, то хотіла б висловити подяку також усім іншим установам і країнам, що допомогли у проведенні цієї зустрічі. ■



Леонід ПОЛЯКОВ,
директор воєнних програм
Центру Разумкова



Внесок аналітичних центрів у зміцнення безпеки

Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру (СІПРІ) виконує надзвичайно важливу місію — зробити світ безпечнішим шляхом розбудови міжнародного експертного середовища та розповсюдження найкращих експертних знань і найбільш повної, відкритої, незалежної статистики з проблемних питань безпеки.

Історія людства — і сучасність не є винятком — буває випадками, коли особи, які або волею народів, або в інший спосіб отримали бразди правління державою, далеко на завжди виявляються здатними — з різних причин — забезпечити безпеку своїх народів. І самі народи не завжди мають змогу або здатні впливати на своїх керівників.

Один із шляхів усунення цих недоліків, саме який пропонує СІПРІ, — оприлюднення неупередженого та авторитетного погляду на різні проблеми безпеки. Наявність такого погляду у вигляді тематичних аналітичних матеріалів допомагає керівникам різних країн і рівнів бути адекватними повноваженням, що на них покладені. Крім того, такі матеріали допомагають рядовій людині стати не просто громадянином, а свідомим громадянином своєї країни, який з конструктивною критикою ставиться до діяльності державної влади в секторі безпеки.

Якість матеріалів, що формують загальноприйнятний погляд на вирішення проблем безпеки, залежить від досвідченості фахівців. Без надмірних лестощів могу сказати, що колектив, який залучається до підготовки та видання *Щорічника СІПРІ*, має усі необхідні здібності та досвід, що є запорукою його заслуженого авторитету у світі. В дослідженнях СІПРІ беруть участь діючі та колишні працівники державної влади різних країн, впливових міжнародних організацій, авторитетні незалежні експерти, що безпосередньо залучаються до процесів прийняття рішень на державному та міжнародному рівнях. Багато з них присутні на нашій конференції: керівник СІПРІ доктор Е.Бейлз, директор Женевського Центру демократичного контролю над збройними силами (*DCAF*) Посол Т.Вінклер, колишній директор СІПРІ, зараз заступник міністра

закордонних справ Польщі професор А.Ротфельд, колишній заступник міністра оборони Польщі, зараз старший політичний радник *DCAF* доктор А.Каркошка, керівник проекту СІПРІ з питань експортного контролю, головний редактор *Щорічника СІПРІ*, постійний учасник міжнародних форумів з питань нерозповсюдження та експортного контролю доктор Я.Ентоні.

Наявність якісних, відкритих і неупереджених експертних оцінок дозволяє формувати певні знання та мати певні орієнтири. Їх об'єктивність залежить від якості досліджень СІПРІ та відповідальності урядів різних країн за надання відповідей на запити СІПРІ стосовно національної статистики з питань безпеки. Формуванню знань сприяють узагальнення, систематизація і щорічне оновлення фахівцями СІПРІ та їх партнерами значних масивів інформації у сферах військових витрат, виробництва, накопичення, продажу озброєнь, контролю над їх розповсюдженням. У матеріалах СІПРІ подаються не лише оцінки стану проблем у різних сферах безпеки, але й динаміка їх зародження, прояву та вирішення, тенденції розвитку ситуації у регіонах та у світі. На цих підставах формуються досить стійкі (свідченням цього є високий рівень збігу прогнозів СІПРІ з подіями, що відбуваються у світі зараз) орієнтири перспектив розвитку регіональних і глобальної систем безпеки.

Матеріали СІПРІ містять надзвичайно важливу інформацію про різні підходи до вирішення проблем, позитивні та негативні наслідки. Звичайно, через національну та регіональну специфіку ці підходи не можуть використовуватись як модель подолання існуючих перешкод розвитку в кожній країні. Але висвітлення та аналіз цих підходів дозволяє розумним політикам і чиновникам уникати вибору хибних альтернатив під час прийняття відповідальних рішень. Це допомагає й громадянам бачити негаразди в державній політиці та помилки влади.

Одним із негативних прикладів, що стосується України, є невідповідність між даними СІПРІ та інформацією з питань продажу озброєнь, яку

оприлюднюють (із запізненням) українські органи державної влади та організації: обсяги українського експорту озброєнь у 2000р. та 2001р. оцінювалися СІПРІ, відповідно, в \$193 млн. і \$430 млн., а державною компанією “Укрспецекспорт” — у \$500 млн. щороку. Однією з головних причин такої невідповідності, крім певної різниці в методиках оцінок, є ігнорування Україною запитів СІПРІ, що надходять до офіційних структур, — Україна не надає СІПРІ інформацію про продаж озброєнь.

СІПРІ публікує не лише традиційні рубрики, але й іде в ногу з часом, здійснюючи дослідження в найважливіших на цей час сферах безпеки. Зокрема, в останньому виданні *Щорічника* містяться дуже цікаві статті: Посла Т.Вінклера та доктора А.Каркошки — з питань реформ у секторі безпеки, а також доктора Я.Ентоні — з проблемних питань експортного контролю.

Вважаю, що публікацією цього *Щорічника* Стокгольмський інститут, Женевський Центр, Центр Разумкова та всі учасники проектів СІПРІ роблять відчутний внесок у справу зміцнення безпеки у світі. ■





Микола СУНГУРОВСЬКИЙ,
координатор програм
Центру Разумкова, керівник проекту
видання Щорічника СІПРІ



Сучасні тенденції і проблеми міжнародної безпеки в матеріалах СІПРІ

Сьогодні Центр Разумкова презентує україномовне видання *Щорічника СІПРІ 2002: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*. Його матеріали присвячені розгляду подій, що відбувалися у світі в 2001р. на фоні терактів проти США 11 вересня. Ці терористичні акти та відповідь на них стали етапним моментом у міжнародній політиці безпеки. Невирішені проблеми, зіткнення інтересів і конфлікти почали аналізуватися з урахуванням нових викликів і пріоритетів. Вони послужили імпульсом для переоцінки та нового визначення політики безпеки практично всіма країнами та впливовими міжнародними організаціями. Ці події прискорили процес формування нової парадигми світової системи безпеки.

Хотілося б привернути увагу учасників конференції, по-перше, до основних результатів досліджень Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру, а по-друге, до проблем трансформації систем безпеки, що потребують більш глибокого вивчення та обговорення.

Основні теми Щорічника СІПРІ 2002

Якщо зробити дуже короткий огляд головних рубрик і результатів досліджень, розміщених у *Щорічнику СІПРІ 2002*, то вони зводяться до наступного.

Збройні конфлікти. Наводяться дані про кількість, регіональний поділ, причини та наслідки збройних конфліктів у 2001р., у т.ч. чисельність загиблих, біженців, вплив на безпеку та стабільність у регіонах. Робиться висновок про нездатність урядів використати всі наявні сили та ефективно боротися проти невеликих і мобільних формувань противника.

Запобігання конфліктам, їх урегулювання та вирішення. Аналізуються сучасні умови діяльності з запобігання конфліктам, боротьби з тероризмом, у яких іде формування нових, раніше суперечливих, стосунків між державами, нової парадигми в міжнародній політиці. Наводяться дані про миротворчі місії ООН та інших міжнародних організацій. Робиться висновок про необхідність зосередження

уваги світової спільноти на діях із запобігання тероризму, що охоплюють заходи, спрямовані на припинення діяльності міжнародної терористичної мережі, перекриття джерел фінансової, політичної і військової підтримки терористів та, наскільки це можливо, їх затримання до того, як вони вчинять терористичні акти.

Військовий аспект діяльності Європейського Союзу. Робиться аналіз діяльності ЄС із вдосконалення Спільної зовнішньої політики та політики безпеки, а також створення в її рамках Європейської політики безпеки і оборони. Акцентується увага на невирішених проблемах, зокрема — наявності політичних і фінансових перешкод у забезпеченні можливостей Європейських сил швидкого реагування (маються на увазі розвідка, тилове забезпечення, зв'язок, стратегічні перевезення), а також доступу ЄС до ресурсів і можливостей НАТО.

Демократичний контроль над сферою безпеки. Аналізуються політичні та ресурсні чинники, що сприяють або стримують реформи в секторі безпеки. Наводяться висновки стосовно важливості його реформування, а також пропозиції з покращання цього процесу.

Санкції з боку ООН та ЄС. Аналізується широкий спектр санкцій ООН та ЄС, робиться висновок про те, що існує багато перешкод перетворенню санкцій ООН на дієвий інструмент розв'язання конфліктів, ефективний засіб впливу на поведінку тих, проти кого вони спрямовані, особливо, якщо санкції застосовують не в комплексі з іншими заходами. Наводяться приклади та переваги застосування ЄС власного підходу до санкцій як складової його Спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

Військові витрати. Наводяться узагальнені дані про структуру та обсяги військових витрат у світі, причини, що призводять до їх зростання, основні тенденції і наслідки для національних економік.

Виробництво озброєнь. Аналізуються головні результати виробництва озброєнь у світі, тенденції в

оборонній промисловості розвинутих і перехідних країн на фоні процесів глобалізації, оцінюються перспективи інтернаціоналізації оборонної промисловості.

Поставки озброєнь. Наводяться узагальнені дані про світові експорт, імпорт озброєнь, їх структуру та обсяги. Аналізуються можливості євроатлантичної промислової кооперації. Робиться висновок про необхідність підвищення прозорості поставок озброєнь.

Контроль над озброєннями. Розглядаються характерні риси контролю над озброєннями. Більш детально аналізуються дії США в рамках договірних документів з контролю над озброєннями. Робиться висновок про те, що контроль над озброєннями, хоча й буде відігравати, як очікується, опосередковану та допоміжну роль — як один з інструментів для застосування у війні проти тероризму, — але його присутність і вплив будуть відчуватися в інших сферах міжнародної безпеки.

Контроль над ядерними озброєннями та протиракетна оборона. Робиться аналіз програми ПРО США, взаємодії США та Росії з питань контролю над стратегічними ядерними озброєннями. Привертається увага до стурбованості багатьох країн виразною незацікавленістю США в багатосторонніх договорах, що робить невизначеними перспективи суттєвих скорочень озброєнь і побудови системи міжнародної безпеки на засадах стабільності, стриманості в розвитку національних систем безпеки.

Використання космосу у воєнних цілях. Аналізуються структура та кількісні показники космічних програм провідних у цій галузі країн, тенденції і перспективи діяльності із запобігання гонці озброєнь у відкритому космосі, її зв'язок з програмами протиракетної оборони.

Контроль над звичайними озброєннями. Розглядаються характеристики процесу контролю над звичайними озброєннями, заходи зміцнення довіри та безпеки в європейському та азійському регіонах. Робиться огляд дії основних договірних документів у цій сфері.

Багатосторонній експортний контроль. Привертається увага до того факту, що тероризм і можливість доступу терористичних організацій до зброї масового ураження перетворюються на головні загрози сучасному світу. Робиться висновок про підвищення ролі експортного контролю, для чого необхідним є: вдосконалення процедур обміну інформацією стосовно ліцензування та забезпечення виконання його умов; вироблення більш узгодженого підходу до оцінки ризиків і визначення програм, що викликають занепокоєння; вироблення спільних підходів до контролю над кінцевими споживачами; застосування заходів контролю до нових форм торгівлі, що виникають на ринку.

Сучасні проблеми

У *Щорічнику СІПРІ 2002* розглядаються події 2001р. На перший погляд, може здатися, що висновки з аналізу ситуації дворічної давнини втратили або поступово втрачають значення та вплив на формування сучасних тенденцій, вирішення сучасних проблем. Це певною мірою справедливо, якщо дивитися на кожну подію, сферу, в якій вона сталася, окремо, без уявлення всеохоплюючого



зв'язку, у відриві від історичного, політичного, економічного, соціального контекстів.

Але складність пошуку людством нової парадигми існування та розвитку в тому й полягає, що зосередження на окремих проблемах, якими б важливими вони не були, не дозволяє вирватися за рамки застарілих правил, норм, звичок. Виникає потреба змін, реформ, трансформацій, зокрема, в секторі безпеки. З цієї точки зору, близьке ознайомлення з матеріалами *Щорічника СІПРІ 2002* та його попередників надає чудову можливість відчутти взаємозв'язок усіх сфер безпеки, зв'язок між діями та результатами, виявити тенденції розвитку ситуації у світі, дозволяє співвіднести узагальнені знання з сучасною ситуацією, більш об'єктивно оцінити її, здійснювати пошук способів вирішення проблем у вірних напрямках.

Значною проблемою сучасності залишається створення надійних та ефективних систем глобальної і регіональної безпеки. Особливо — з урахуванням багатьох аспектів світових глобалізаційних тенденцій. Теракти в США довели, що норми, процедури, механізми та інститути існуючої системи безпеки виявилися неготовими ефективно протидіяти цій загрозі. Терористичні акції виявляються більш системними (охоплюючи єдиною координацією весь цикл “мотивація-підготовка-здійснення”), ніж відповіді на них (де діяльність із запобігання тероризму, конфліктам та їх урегулювання, сили та засоби розпорошені по багатьох міжнародних організаціях, окремих країнах, слабо координуються, їх удосконалення залежить від суперечливих політичних та економічних обмежень, знаходиться під тиском бюрократичних процедур).

У цьому сенсі, схильність США до односторонніх дій, їх спроби “перетягнути” на себе центральну роль у протистоянні тероризму мають як негативні, так і позитивні аспекти. З одного

боку, не можуть не насторожувати спроби закріпити однополюсну модель світу, що склалася після закінчення холодної війни. Справа в тому, що односторонні дії (навіть із залученням коаліційних сил) призводять до зміцнення позицій саме США (не лише політичних, а й економічних) у конфліктних регіонах, переводячи проблеми з воєнно-політичної сфери до площини економічних стосунків, міжнародної економічної конкуренції. А в багатьох випадках приховані проблеми і полягають саме в економічній сфері. За законами діалектики, така ситуація викликає появу протидії, іншого полюса (полюсів), причому, не завжди конструктивних.

Це порушує баланс міжнародної системи безпеки, викликає опір не лише з боку тих, проти кого ведеться боротьба, а й решти світу, навіть з боку союзників (прикладом є суперечки між США та Францією і Німеччиною напередодні операції в Іраку). Така модель не лише не зміцнює стабільність, а й веде до її руйнування. За висновками експертів СІПРІ, збереження осередків регіональної напруженості влаштовує, перш за все, самі США, мотивуючи потребу посилення їх присутності в конфліктних регіонах.

З іншого боку, жодна міжнародна організація, у т.ч. ООН (не говорячи вже про окрему країну), не здатні самотужки, без участі США, ні вести повномасштабну діяльність з забезпечення глобальної безпеки (в усіх її аспектах), ні очолити її, ні ефективно координувати діяльність багатьох організацій і країн. Зосередження у США функцій провідного гравця у сфері безпеки надає цим функціям таких властивостей, як оперативність, забезпеченість ресурсами, ефективне використання військових можливостей. Більше того, в ідеалі, дослідження різних аспектів функціонування такої моделі, може дати можливість сформулювати вимоги та напрями вдосконалення ООН, регіональних центрів, усієї системи забезпечення безпеки.

Інша проблема пов'язана з відповіддю на питання: а з чим, власне, боротися; що є найбільш прийнятним, ефективнішим — боротьба з причинами, що породжують негативні явища, чи із самими негативними явищами та їх наслідками? В матеріалах СІПРІ наводяться результати досліджень Комісії фонду Карнегі із запобігання смертоносним конфліктам, з яких випливає, що міжнародне співтовариство витратило приблизно \$200 млрд. на сім крупних воєнних втручань у 1990-х роках, тоді як превентивні дії у кожному випадку могли б зберегти міжнародному співтовариству майже \$130 млрд. Справді, слід відзначити помітне зростання інтересу до сфери діяльності із запобігання конфліктам, тероризму. Проте, цей інтерес і, відповідно, запобіжна діяльність залишаються дещо обмеженими.

Розглянемо, наприклад, визначення, що міститься у *Щорічнику СІПРІ: "Запобігання конфліктам може бути визначене як політичні, економічні або воєнні дії, що ведуться третіми сторонами з метою утримання внутрішньодержавних чи міждержавних протиріч від ескалації до насильства"*. На наш погляд, акцент на "утриманні ... від ескалації до насильства" дещо звужує цю сферу діяльності, обмежує її ефективність.

Переростання протиріч у насильство передують зародження самих протиріч. Як боротися з цим?



Так, існують міжнародні програми допомоги розвитку, форуми з обговорення та вирішення проблемних питань. Але їх діяльність поки що слабо пов'язана між собою, з діяльністю в галузі силового вирішення конфліктів, протидії тероризму. Тобто вона не є системною і, відповідно, не призводить до системного результату — потрібного рівня безпеки. **Але саме такий виклик — системність, координація, оперативність, дія на випередження — кидає сучасний тероризм світовій спільноті.**

Крім того, можна не погодитися з таким висновком експертів СІПРІ: *"...теракти не були війною проти глобалізації. Вони не були виступом бідних проти багатих, хоча волаючи контрасти в розвитку та доходах між купкою країн з високим рівнем життя ... і рештою світу мають важливе значення для розуміння суті конфліктів. ... Шукаючи адекватні відповіді на цю нову загрозу, важливо уникати рішень, що ґрунтуються на вірі в те, що джерелом загроз є конкретні внутрішні умови або такі фундаментальні проблеми, як рівень життя чи несправедливий розподіл між багатотою Північчю та бідним Півднем"*. Слід визнати, що далеко не всі бідні підтримують тероризм. Але й не всі багаті — у захопленні від сучасних методів боротьби з цим явищем. Треба бути свідомими того, що світове розшарування в рівнях добробуту з різким розривом між бідними та багатими є живильним середовищем для виникнення суперечок, поповнення лав обурених, з яких рекрутуються та виховуються терористичні елементи. Не вирішуючи цю проблему, не можна на глобальному рівні всерйоз розраховувати на успіхи в протистоянні викликам безпеці.

Питання про методи та напрями протидії загрозам не є простим і однозначним. По-перше, як завжди, виникає питання про забезпеченість потрібних заходів ресурсами (людськими, фінансовими, матеріально-технічними, інформаційними, правовими). Тому широта та глибина комплексу заходів охоплюють, як правило, лише ту частину повного циклу дії негативних чинників (зародження, виникнення, ескалація, вплив, наслідки), на яку вистачає існуючих ресурсів. По-друге, не завжди взагалі можливо протидіяти загрозам на ранніх стадіях, бо кожна з них має свій часовий ряд і структурну особливість: одна знаходиться на стадії

зародження протиріч, історія виникнення коренів іншої вимірюється століттями; підґрунтям однієї є суто економічні розбіжності в інтересах сторін, іншої — цілий комплекс етнічних, економічних, політичних протиріч, виявити які на ранніх стадіях дуже складно (хоча й можливо); у протидії одній загрозі зацікавлені практично всі суб'єкти міжнародної діяльності (боротьба з тероризмом), а протидія іншій негативним чином зачіпає певні інтереси окремих гравців (наприклад, зменшення атмосферних викидів). Тому підхід до проблем забезпечення безпеки має бути, по-перше, системним, по-друге, конкретним і, по-третє, відповідальним.

Якщо говорити про адаптацію систем безпеки до нових викликів, то слід визначитися з напрямками реформування цієї сфери, принципами, загальними правилами. Це стосується як колективних, так і національних систем безпеки. У цій сфері проблем дуже багато. Одна з них — співвідношення між функціональною доцільністю у сфері безпеки та спрямованістю на демократичні перетворення. На відміну від діяльності в інерційній галузі демократизації суспільства, заходи, що зумовлюються функціональною доцільністю (створення силових структур, вдосконалення їх діяльності тощо) мають, як правило, короткий період реалізації і завершуються конкретними (відчутними) результатами. Якщо ці заходи супроводжуються відповідним зростанням ролі демократичних інститутів суспільства, демократичного контролю над силовими структурами (і державою взагалі) — немає питань. Але, якщо держава не дотримується цього правила, якщо влада опікується лише збереженням своїх позицій і заради цього йде на посилення апарату примушення, виправдовуючи свої дії функціональною доцільністю, — суспільство очікує великої труднощі.

Апарат примушення за цих умов зростає до самодостатнього, перетворюється на “державу в державі”, отримуючи важелі вирішального впливу на ситуацію у країні, і тим самим — можливість реалізації передусім власних інтересів. Зрозуміло, що про жодну демократію за таких умов не може бути й мови. Ще більш небезпечною є ситуація, коли доцільність боротьби з тероризмом починає сприйматися суспільством як виправдання дій з придушення політичної опозиції, прав і свобод людини.

Проблемною залишається сфера контролю над розповсюдженням озброєнь. Вона тісно взаємопов'язана з іншими проблемними сферами, такими, як: дотримання прав людини в конфліктних регіонах; примушення до цього окремих країн, режимів або певних політичних сил; реформи систем безпеки та роззброєння; виробництво озброєнь, яке має пристосовуватися до глобалізаційних тенденцій в економіці. Режими експортного контролю не завжди спрацьовують ефективно. Вони часто залежать від політичних коливаль, перехреснення інтересів впливових суб'єктів міжнародної діяльності, тонкощів економічної конкуренції. Багато правил і процедур режимів експортного контролю (крім тих, що встановлені міжнародними договорами) є політичними, але не юридичними нормами. Тому їх ефективність певною мірою залежить від ефективності національних систем. З цієї точки зору, поширення кола демократичних країн є не



лише самоціллю, а й засобом наближення до більшої безпеки у світі.

Висновки

Не треба мати багату фантазію, щоб побачити, що більшість із згаданих проблем тією чи іншою мірою стосуються України. Дуже багато питань у вітчизняних та іноземних експертів виникає з приводу ефективності системи експортного контролю України, можливих наслідків прийняття закону, що впорядковує антитерористичну діяльність в Україні та надає практично надзвичайних повноважень ряду силових структур.

Справа не в тому, що низькою є якість згаданих системи або законів — вони здебільшого витримані в західних стандартах і, в принципі, дозволяють добитися потрібних результатів. Але підпорядкування всієї силової вертикалі єдиному центру (Президенту та його Адміністрації), разом із реальними або штучними приводами недовіри до спроможностей цього центру, в поєднанні з відсутністю дієвих механізмів громадянського контролю над силовими структурами та владою взагалі, завжди викликатимуть підозру в можливості порушення демократичних норм, прав і свобод громадян, невиконання Україною міжнародних зобов'язань.

Врахування українською владою здійсненого фахівцями СІПРІ аналізу подій, що відбуваються у світі, виявлених ними тенденцій, висновків, у яких робляться спроби знайти адекватні відповіді на сучасні виклики, могли б у стратегічному плані дати значне підвищення якості державних рішень у галузях зовнішньої політики, реструктуризації економіки, зокрема, оборонно-промислового комплексу, у сферах миротворчої діяльності, експортного контролю та забезпечення безпеки взагалі. Володіння такою інформацією не є зайвим і для громадських організацій, якщо вони бажають об'єктивно оцінювати міжнародну ситуацію і намагаються конструктивно впливати на формування державної політики.

Тому лишається сподіватися, що періодичне видання в Україні *Щорічника СІПРІ* відіграватиме позитивну роль у формуванні дієвої політики держави та демократизації сектора безпеки. ■