

*С. М. Цвілий, Н. М. Скляр, К. М. Лоза*

## **Проблеми ідентифікації товарів подвійного використання при перетині митного кордону**

*Окреслені окремі аспекти проблематики сучасного стану експортного контролю України товарів подвійного використання. Авторами визначені інституційні недоліки експортного контролю товарів подвійного використання та проблеми ідентифікації підконтрольних товарів при перетині митного кордону.*

*Ключові слова: експортний контроль, товари військового призначення і подвійного використання, ідентифікація товарів, економічна безпека держави.*

*Постановка проблеми.* Експортний контроль як невід'ємний компонент економічної безпеки держави, у тому числі зовнішньоекономічного складника, істотно впливає на трансферт технологій і отже, на конкурентоспроможність національної економіки. У товарній структурі вітчизняного експорту значну частину займає високотехнологічна продукція та технології військового призначення та подвійного використання, які контролюються національною та міжнародною системами експортного контролю.

Недостатня ефективність інструментів багатостороннього регулювання світової торгівлі, елементом якої є і система експортного контролю нашої країни, і ризики і загрози економічній безпеці держави в умовах посилення негативних глобальних ендегенних і екзогенних викликів обумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Попри дієві кроки системи експортного контролю України в забезпеченні неухильного дотримання нашої державою своїх міжнародних зобов'язань, які випливають з членства України в ООН, ОБСЄ та участі у всіх режимах нерозповсюдження, слабкими місцями цієї системи є контроль за товарами й технологіями подвійного використання, одним з методів якого є ідентифікація підконтрольних товарів при експортно-імпортних операціях спецекартерів. Саме тому питання удосконалення інституціонального базису експортних операцій у частині ідентифікації підконтрольних товарів набуло актуальності.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблемам експортного контролю присвячено численні роботи іноземних і вітчизняних науковців, серед яких слід відзначити наукові напрацювання В. Бегми, С. Галаки, О. Гришуткіна, В. Бадрака, С. Згурця, Г. Перепелиці. Прикладні питання ідентифікації

© С. М. Цвілий, Н. М. Скляр, К. М. Лоза, 2014.

товарів військового призначення та подвійного використання досліджувалися провідними українські фахівцями А. Пасічник, Н. Біловою, О. Шаповаловим. Аналіз наукових робіт зазначених авторів свідчить про достаточність дослідження проблем ідентифікації товарів військового призначення та подвійного використання з позицій загроз і ризиків економічної безпеки держави.

Модернізація системи експортного контролю для максимального використання експортного потенціалу оборонно-промислового комплексу (ОПК) України, зміцнення національної безпеки, попередження неконтрольованого експорту військово-технічної продукції і товарів подвійного використання потребує удосконалення інституціонального базису експортних операцій. Цим обумовлена науково-прикладна задача організаційно-економічних засад експортного контролю в системі економічної безпеки держави для досягнення балансу між стратегічними цілями утримання державою рейтингових показників на світових ринках і усунення потенційних ризиків і породжених ними загроз економічній безпеці держави.

В умовах глобалізації та збільшення обсягів трансферу технологій виникла ще одна нагальна потреба попередження загроз несанкціонованого витоку чутливих технологій, насамперед до терористичних та інших злочинних угруповань, які можуть використати їх у протиправних цілях. Саме тому питання визначення проблемних інституціональних складових в ідентифікації товарів військового призначення та подвійного використання при перетині державного кордону України потребують системного аналізу та набули неабиякої актуальності.

*Метою* статті є дослідження процедур здійснення експортного контролю та аналіз проблемних напрямів сучасного стану експортного контролю України в розрізі ідентифікації товарів з визначенням ризиків економічної безпеці держави.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Швидкий розвиток сектору високотехнологічних товарів і послуг став визначальним фактором зростання економік країн світу. Перехід економіки на вищий технологічний рівень приводить до зниження матеріало- та енергоємності продукції та підвищення продуктивності праці й конкурентоспроможності економіки країни загалом. За оцінками різних учених тільки завдяки високотехнологічним галузям промисловості в майбутньому очікується приріст реального ВВП. Для України характерні вкрай низькі показники експорту високотехнологічних товарів і послуг, зумовлені формуванням типу міжнародної конкурентоспроможності, що базується на цінових факторах і порівняльних перевагах у вартості природних ресурсів і робочої сили. Наявні передумови для формування високотехнологічного типу конкурентоспроможності не використовуються належним чином. Так, у

2012 р. частка високотехнологічної продукції в реалізованій промисловій продукції становила 3,3% (у 2005 р. – 6,5%), частка експорту – 36,9% (у 2005 р. – 50%) [11]. При цьому в Україні є всі передумови для розвитку інноваційних кластерів у високотехнологічних секторах на основі наявних технопарків та індустріальних парків – біотехнологій, систем спеціального та подвійного призначення. Зокрема, на базі наукового парку «Київська політехніка»; ядерних технологій на базі технополісу «П'ятихатки» у м. Харкові; електронної промисловості на базі індустріального парку в с. Розівка (Закарпаття); автомобілебудування на базі індустріального парку «Соломоново» (Закарпаття) тощо.

До високотехнологічних товарів і послуг української промисловості здебільшого належать товари військового призначення та подвійного використання, експорт яких жорстко контролюється національною та міжнародною системою експортного контролю.

Україна в 2012 р. експортувала до країн Митного Союзу 40,5% від загального експорту високотехнологічної продукції, до країн ЄС лише 22,9% і 36,6% до решти країн світу. Питома вага експорту до країн ЄС у загальному експорті високотехнологічної продукції України склала: продукція авіакосмічної галузі – 27,9%; продукція фармацевтичної галузі – 4,7%; продукція галузі конторського обладнання – 5,8%; продукція галузі комунікаційного обладнання – 54,4%; продукція приладобудівної галузі – 7,2%.

У 2012 р. у загальній структурі експорту високотехнологічної продукції України найбільшу питому вагу займала продукція авіакосмічної галузі (57,6%), найменшу – конторське обладнання (1,4%) (рис. 1) [4, с. 15].

Однією з найбільших проблем при здійсненні експортного контролю товарів подвійного використання, особливо аерокосмічної галузі, є визначення належності продукції до категорії контрольованої. Особливо це стосується здійснення міжнародних передач товарів військового призначення, які допущені до цивільного використання. Ця категорія товарів має свої процедурні особливості (рис. 2) [8] і ризик потрапляння під штрафні санкції чинного національного та міжнародного законодавств дуже високий і потребує пильної уваги як експортерів, так і контролюючих органів, особливо зі зміною у 2012 р. Митного кодексу України, норми якого не вимагають обов'язкового подання з боку експортерів дозвільних документів Державної служби експортного контролю при перетині митного кордону України підконтрольних товарів.

Отже, чинним законодавством усі ризики та відповідальність за належне дотримання міжнародних норм безпеки покладено цілком на експортерів. Але у разі недотримання міжнародних і національних норм передач товарів

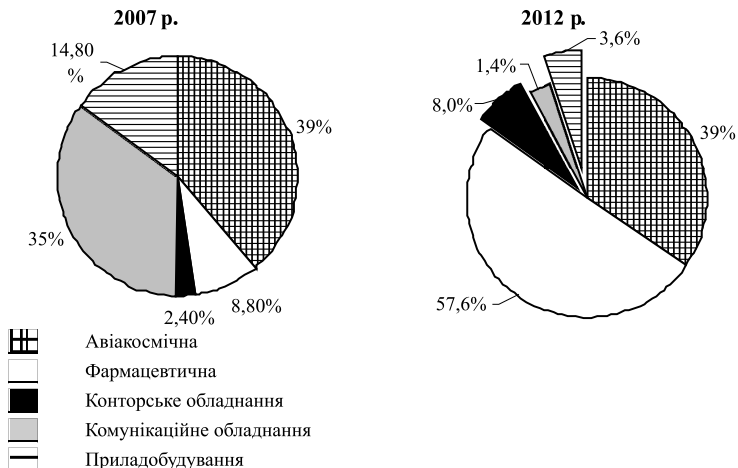


Рис.1. Структура експорту високотехнологічної продукції України, 2007 р., 2012 р.

Побудовано на основі: [4, с. 15]

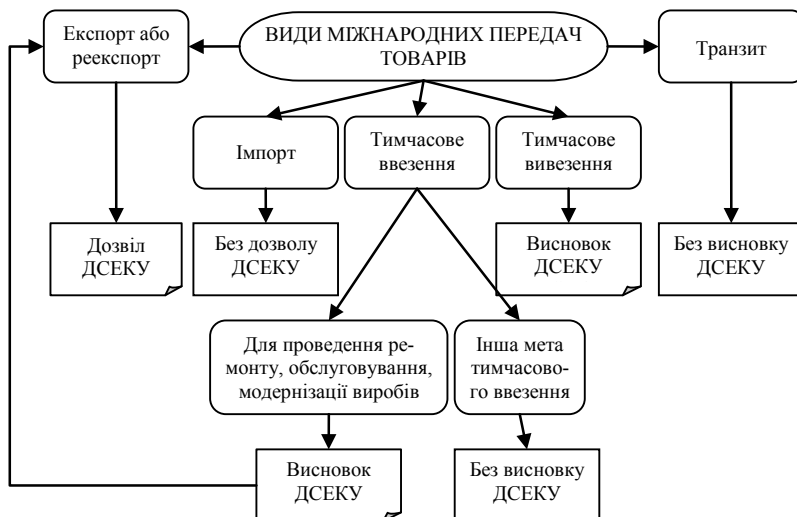


Рис. 2. Особливості здійснення міжнародних передач товарів військового призначення, які допущені до цивільного використання

Побудовано на основі: [8].

військового призначення та подвійного використання або виявлення недотримання норм під час проведення експорт-аудитів, штрафні санкції можуть призвести навіть до банкрутства підприємства-експортера.

Причинами зазначених наслідків є відсутність або неправильна ідентифікація товарів і технологій, помилковий висновок про відсутність необхідності оформлення дозвільних документів і, нарешті, передача (спроба передачі) контрольованих товарів і технологій іноземній особі без необхідних дозвільних документів.

Під ідентифікацією товарів розуміється процес встановлення відповідності конкретних товарів, які є об'єктами міжнародних передач, найменуванню та опису товарів, внесених до списків товарів, що підлягають державному експортному контролю (ст. 5 Закону України від 20.02.2003 р. №549-IV «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» [5]). Згідно із зазначеним законом [5], цей процес є одним з найважливіших методів здійснення державного експортного контролю, оскільки за його результатами ініціюється певна процедура такого контролю, або приймається рішення про відсутність необхідності у ньому. Ідентифікацію товарів здійснює Держекспортконтроль України (п. 13 постанови Кабінету Міністрів України від 05.07.1997 р. №767 «Про затвердження Положення про порядок проведення експертизи в галузі державного експортного контролю» [7]), а «попередню ідентифікацію товарів», тобто ідентифікацію, яка передує зверненню до Держекспортконтролю України, здійснює безпосередньо суб'єкт господарювання України.

У країнах Європейського Союзу режим контролю над експортом товарів і технологій подвійного використання було встановлено Регламентом Ради ЄС, прийнятим у 2000 р. Основні вимоги щодо контролю, що визначаються цим Регламентом, імплементовані державами-членами ЄС на рівні національного законодавства.

В Україні законодавчим актом, що встановлює аналогічний режим контролю за міжнародними передачами (експортом, імпортом, реекспортом, а також тимчасовим вивезенням або ввезенням) товарів подвійного використання, є Закон України від 20.02.2003 р. №549-IV [5]. На відміну від Регламенту ЄС, Законом України [5] встановлюється контроль як за міжнародними передачами товарів подвійного використання, так і товарів військового призначення. Порядок здійснення контролю за товарами подвійного використання визначається постановою Кабінету Міністрів України від 28 січня 2004 р. №86[6].

У частині 1 Регламенту ЄС 1334/2000 наведені визначення термінів, що використовуються в цьому документі. Термін «товари подвійного

використання» в Законі України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» включає основний зміст терміна ЄС в Регламенті ЄС 1334/2000.

У зв'язку з невідчутними передачами технологій проаналізуємо визначення терміна «експорт» в українському законодавстві порівняно з регламентом ЄС, у якому цей термін має чітке і зрозуміле визначення, у тому числі щодо до невідчутних передач експорт забезпечення або технологій. У ст. 1 Закону України від 20.02.2003 р. №549-IV [5] при визначенні терміна «експорт» питання передачі експорт забезпечення або технології через засоби комунікації взагалі не конкретизовані. До експорту віднесені: «продаж або передача товарів в Україні посольству чи представнику будь-якої юридичної особи іноземної держави, іноземцю чи особі без громадянства; продаж або передача в Україні чи за її межами права управління (контролю) товарами відповідно юридичній особі іноземної держави чи її представнику, іноземцю чи особі без громадянства, у тому числі через засоби зв'язку; розкриття технології іноземцю чи особі без громадянства; фактичне відвантаження товарів з метою подальшої їх передачі або переміщення за межі України».

Щодо законодавства ЄС, то експорт пов'язують з перетином товаром державного кордону країни-експортера, а отже і з проведенням митних процедур. Така сама проблема постає і щодо питання відповідальності фізичних та юридичних осіб, які приймають рішення щодо передачі або надання доступу до експорт забезпечення або технології електронними засобами комунікації.

У Законі України від 20.02.2003 р. №549-IV [5] відсутнє єдине визначення терміна «технологія» для контрольованих товарів військового призначення і подвійного використання. Натомість наведено термін «технологія військового призначення», який означає «спеціальну інформацію в будь-якій формі (за винятком загальнодоступної інформації), необхідну для розроблення, виробництва або використання виробів військового призначення та надання послуг військового призначення». Ця інформація може надаватися у формі технічних даних, до яких чомусь відноситься й програмне забезпечення, або технічної допомоги. Щодо визначення термінів «технічна допомога» та «технічна допомога на «передбачуваний експорт» (спосіб невідчутної передачі технологій, тобто розкриття технології в процесі навчання, підвищення кваліфікації інженерів, коли таке розкриття здійснюється на території держави походження технології), стосовно передачі товарів і технологій подвійного використання, то в Закон України від 20.02.2003 р. №549-IV [5] вони взагалі відсутні. Отже, такий правовий нігілізм може стати загрозою «нечутливій»

передачі технологій подвійного використання та загрозою «витоку» мізків, що за 16 років незалежності нашої країни привело до орієнтовних втрат у розмірі 494 млн 400 тис. дол США [10, с. 219], не враховуючи витрат з витоку технологій.

Стосовно національних контрольних списків товарів подвійного використання в Україні, то вони відповідають спискам товарів, рекомендованих міжнародними режимами експортного контролю.

Порядок міжнародних передач товарів подвійного використання в Україні визначається постановою Кабінету Міністрів України №86 «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів подвійного використання» [6]. У Додатку 1 до цієї постанови [6] наведений «Список товарів подвійного використання, що можуть бути використані у створенні звичайних видів озброєнь, військової чи спеціальної техніки». Інші додатки встановлюють списки товарів, які можуть бути використані при створенні ракетної зброї, ядерної зброї, хімічної зброї, бактеріологічної (біологічної) та токсичної зброї. Проаналізувавши Додаток 1 до Списку товарів подвійного використання [6] та оцінивши об'єм можливих змін у ньому при імplementації в Україні Європейського списку, приходимо до висновків, що різницю у національному підконтрольному списку становлять товари Розділу 1 «Перспективні матеріали», які в українському списку додатково введені пристрої і матеріали, які можуть бути використані у терористичних цілях (4 позиції у списку), та у Розділ 5 «Зв'язок» додатково введено підрозділ 5.3. «Спеціальні технічні засоби», які необхідні для національних потреб України для організації системи зв'язку та захисту державної та приватної інформації (10 позицій у списку). Отже, за різницею з переліком підконтрольних товарів української класифікації та європейської, мабуть, виникає та виникатиме правовий нігілізм стосовно відповідної необхідності здійснення експортного контролю на підставі розбіжності коду товару та віднесення товару до об'єкта економічної небезпеки. І хоч український НТЦ у 2013 р. презентував «Єдиний контрольний список товарів і технологій подвійного використання – українська версія (з змінами та доповненнями, внесеними згідно з Додатком І до Регламенту (ЄС) №388/2012 від 19 квітня 2012 р.)», на законодавчому рівні цей документ ще не затверджений. А у зв'язку з підвищенням масових терористичних загроз сьогодні актуальність швидкого прийняття цього документа на законодавчому рівні мінімізувала б можливі ризики та загрози економічній безпеці нашої країни.

Ще однією проблемою експортного контролю товарів подвійного використання є брак технічних знань фахівців, який є перешкодою для кваліфікованої ідентифікації товарів. Суттєву проблему в наданні експерт-



них висновків щодо віднесення товарів до списку підконтрольних (особливо стосовно здійснення міжнародних передач товарів військового призначення, які допущені до цивільного використання) становить недосконалість чинного законодавства щодо права надання суб'єктам проведення державних експертиз. Згідно з п. 7 постанови КМУ від 15.07.1997 р. №767 «Про затвердження Положення про порядок проведення експертизи в галузі державного експортного контролю» [7] експертиза в галузі державного експортного контролю може бути державною і недержавною. Державну експертизу проводять: Держекспортконтроль; інші центральні органи виконавчої влади та інші державні органи в межах своєї компетенції (за мотивованим запитом замовника експертизи або Міжвідомчої комісії з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю). Найчастіше при існуванні великих обсягів експертної роботи та обмеженого кола осіб-експертів в ДСЕКУ Державна служба експортного контролю направила експортерів для отримання експертних висновків до Міністерства оборони України. Враховуючи те, що багато розробок техніки військового і цивільного призначення в часи СРСР належало до єдиного військово-промислового комплексу, архіви якого перебувають на сьогодні у різних країнах, отримати належну інформацію щодо приналежності тієї чи іншої розробки до товарів військового чи цивільного призначення експортерів є все важче. З економічної точки зору втрачається велика кількість часу та фінансових ресурсів на отримання необхідної технічної інформації, яка не завжди може бути взята державними органами і, відповідно, не може бути прийнята до уваги для ідентифікації товару ДСЕКУ. Такі факти призводять, як правило, до затримки в отриманні дозвільних документів, вирішення питання в необхідності їх отримання, невирішені питання корупційної складової процесу та виникнення ризиків зриву термінів поставки міжнародних контрактів, штрафні санкції яких становлять в десятки тисяч дол. США з можливими наслідками міжнародних скандалів і втрати іміджу не тільки провідних спецекспортерів, а й країни на збройовому ринку. Адже в Україні існує досить потужна технічна база державних експертних інститутів, провідних наукових установ, Державний інститут метрології, стандартизації і сертифікації України з експертними лабораторіями, фахівці яких могли б надавати не менш кваліфіковані висновки щодо віднесення товару до підконтрольних списків, тим самим зберігаючи часові та фінансові витрати експортерів.

Отже, усі інституційні недоліки в системі експортного контролю товарів військового призначення та подвійного використання передбачають певні ризики економічній безпеці як експортерів, так і на державному рівні (табл. 1).



Таблиця 1

Можливі ризики економічній безпеці держави, які пов'язані з ідентифікацією товарів подвійного використання

№	Норми чи відсутність норм, які передбачають виникнення загроз та ризиків	Можливі ризики економічної безпеки
1.	Відсутність у ст.1 Закону України №549 від 20.02.-2003 р. [5] визначення терміна «технологія подвійного використання»	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ризик втрати сучасних технологій подвійного використання</li> <li>2) ризик втрати конкурентоспроможності високотехнологічних товарів</li> <li>3) ризик економічній та інформаційній безпеці, який пов'язаний з відкритістю доступу матеріалів щодо нових військово-технічних розробок</li> <li>4) ризик втрачання наукового військово-технічного потенціалу України</li> </ol>
2.	Постанова КМУ від 15.07.1997 р. № 767 [7]: відсутність у колі суб'єктів проведення державних експертиз державних науково-дослідних інститутів	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ризик проведення недосконалої ідентифікації товару військового призначення, подвійного використання чи товарів, які допущені у цивільному використанні</li> <li>2) ризик виникнення додаткових часових і фінансових витрат на отримання дозвільних документів</li> </ol>
3.	Постанови Кабінету Міністрів України від 20.11.2003 р. №1807 та від 28.01.2004 р. №86 [6]: довідкове подання кодів УКТЗЕД у підконтрольних списках товарів	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) корупційні ризики при перетині товарів військового призначення та подвійного використання під іншими товарними кодами</li> <li>2) ризик отримання Україною штрафних санкцій при незаконному перетині товарів військового призначення зі сторони РБ ООН</li> <li>3) ризик отримання військової техніки та засобів її доставки терористичними угруповуваннями у вигляді товарів під іншими товарними кодами</li> <li>4) ризик втрати довіри міжнародної безпекової спільноти та іміджу держави на світовому ринку озброєнь</li> </ol>

Отже, на державному рівні найбільш чутливими до ризиків зонами експортного контролю є процедури, які пов'язані з віднесенням товарів до підконтрольних списків, які пов'язані з контролем товарів не внесених до списків, технічний аспект класифікації та ідентифікації товарів та недосконалість чинного законодавства щодо ведення експертизи в галузі експортного контролю.

*Висновки та пропозиції.* У рамках інституційного удосконалення системи експортного контролю у межах адаптації чинного законодавства

до європейських і світових стандартів запропоновано внесення змін: до Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» [5] щодо єдиного визначення терміна «технологія» для контролюваних товарів військового призначення і подвійного використання, до постанови КМУ від 15.07.1997 р. №767 «Про затвердження Положення про порядок проведення експертизи в галузі державного експортного контролю» [7] щодо розширення повноважень державних експертних установ; включення до системи законодавчої бази України щодо контролю товарів подвійного використання списку товарів подвійного використання європейського типу.

Удосконалення теоретичних засад понятійного апарату «експортного контролю» в системі економічної безпеки держави дасть можливість визначення його як процесу і механізму контролю за передачами товарів військового призначення та подвійного використання і водночас як об'єкта у системі економічної безпеки держави, що підлягає захисту від внутрішніх і зовнішніх загроз, мінімізує можливі ризики при перетині державного кордону підконтрольних товарів і знизить бюрократичне навантаження, яке призводить до зниження конкурентоспроможності високотехнологічних товарів.

#### Список використаних джерел

1. Білова Н. А. Курс з ідентифікації товарів подвійного використання для інспекторів Держмитслужби України: Збірник презентацій / Н. А. Білова. – К. : Інститут ядерних досліджень НАН України, 2012. – 614 с.
2. Галака С. П. Експортний контроль в системі міжнародної безпеки [Електронний ресурс] / С. П. Галака, О. М. Гришуткін, Г. М. Перепелиця, О. І. Сівер ; за ред. О. М. Гришуткіна. – К. КВІЦ, 2012. – 336 с. – Режим доступу : <http://ua.convdocs.org/docs/index-190008.html>
3. Гришуткін О. М. Зовнішньоекономічна діяльність підприємств в умовах експортного контролю [Електронний ресурс] / О. М. Гришуткін // Вісник експортного контролю. – 2011. – №4. – С. 4-10/ – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art\\_id=244803375](http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=244803375)
4. Можливості і загрози від членства України в СОТ у зовнішній торгівлі продукцією високотехнологічних галузей в умовах співпраці з країнами ЄС і Митного союзу ЄврАзЕС / М. О. Кизим, І. Ю. Матюшенко, В. Є. Хаустова, О. В. Козирева, Д. М. Костенко, Ю. М. Моїсеєнко, І. Ю. Бунтов // Проблеми економіки. – 2014. – №1. – С. 6-25.
5. Закон України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» від 20 лютого 2003 р. №549-IV // Відомості Верховної Ради України – 2003. – №23. – Ст. 148.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів

- подвійного використання» від 28 січня 2004 р. №86 // Офіційний вісник України. – 2004. – 13 лютого. – №4. – Т. 1. – С. 22. – Ст. 167.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок проведення експертизи в галузі державного експортного контролю» від 15.07.1997 р. № 767 // Офіційний вісник України. – 1997. – №29. – Ст. 70.
  8. Особливості здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів подвійного використання та товарів військового призначення, допущених до цивільного використання. Огляд змін до законодавства у сфері державного експортного контролю [Електронний ресурс] // Матеріали семінару ТОВ «Науково-координаційний центр експортного контролю», за сприянням ДСЕКУ та ДМСУ від.08.02.2013 р. – К., 2013. – Режим доступу : <http://nkcek.com.ua>
  9. Пасічник А. М. Проблеми вдосконалення системи державного експортного контролю з урахуванням економічної безпеки України / А. М. Пасічник // Україна – НАТО, – 2008. – Т. 25. – В. 3.
  10. Скляр Н. М. Оцінка сучасного стану експортного контролю України при трансферах товарів подвійного використання / Н. М. Скляр // Вчені записки університету «КРОК». Серія: Економіка. – 2013. – Вип. 34. – С. 213-222.
  11. Експорт високотехнологічної продукції України становить лише 2% [Електронний ресурс] // Finance.ua. – 2013. – 21.11. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/news/~/313286>

**Tsvilyy S. M., Sklyar N. M, Loza K. M. Problems of identification of dual-use goods when crossing the border.**

*In this article indicated some aspects of the problems of the modern state of Ukraine's export control of dual-use goods. The authors identified institutional weaknesses of export control of dual-use goods and problems of identification of controlled goods when crossing the border.*

*Keywords: export control, military and dual-use goods, identification of goods, economic security of the state.*

**Цвилый С. Н., Скляр Н.М., Лоза К.Н. Проблемы идентификации товаров двойного использования при пересечении таможенной границы.**

*Обозначены отдельные аспекты проблематики современного состояния экспортного контроля Украины товаров двойного использования. Авторами определены институциональные недостатки экспортного контроля товаров двойного использования и проблемы идентификации подконтрольных товаров при пересечении таможенной границы.*

*Ключевые слова: экспортный контроль, товары военного назначения и двойного использования, идентификация товаров, экономическая безопасность государства.*