

Правовые аспекты перемещения вооружений и товаров, имеющих оборонное значение, между государствами — членами ЕАЭС: на пути формирования рынка вооружений?¹

Аннотация. Вопросы функционирования единого рынка вооружений на постсоветском пространстве прямо не регулируются международными договорами. Однако анализ положений Договора о Евразийском экономическом союзе и соглашений, принимаемых в рамках Организации договора коллективной безопасности, позволяет сделать вывод о том, что в целом существующая правовая база способствует формированию сходных (сопоставимых) и однотипных механизмов регулирования данной сферы, основанных на рыночных принципах и применении гармонизированных или унифицированных правовых норм. Договор о ЕАЭС формирует преимущественно общие рамки перемещения товаров и его возможных ограничений, в то время как детальные правила, направленные на создание гармонизированных норм, исключающих необходимость прибегать к исключениям из свободного передвижения товаров, создаются уже на уровне ОДКБ. Фактически ОДКБ играет роль «агента» ЕАЭС в части регулирования экономических вопросов военной интеграции, создавая условия для открытия рынков вооружений. В законодательстве РФ используются два конкурирующих подхода к функционированию рынков вооружений: ограничительный, позволяющий без каких-либо дополнительных оправданий закрывать национальный рынок по мотивам общественной безопасности (применяется в законодательстве об экспорте вооружений и о государственном оборонном заказе), и широкий, допускающий закрытие рынка в исключительных случаях (применяется, когда поставки товара не связаны напрямую с вопросами обороны и безопасности).

Ключевые слова: Евразийский экономический союз; ЕАЭС; Договор о ЕАЭС; Организация договора коллективной безопасности; ОДКБ; Суд ЕАЭС; торговля вооружениями; оговорка о национальной безопасности; военно-техническое сотрудничество; закон о контрактной системе; закон о закупках.

Для цитирования: Слепак В. Ю. Правовые аспекты перемещения вооружений и товаров, имеющих оборонное значение, между государствами — членами ЕАЭС: на пути формирования рынка вооружений? //

¹ При поддержке Программы Европейского Союза Эразмус+, модуль Жана Монне 587634-EPP-1-2017-1-RUEPPJMO-MODULE. Поддержка Европейской комиссией настоящей публикации не является подтверждением согласия с мнением авторов, и Комиссия не несет ответственности за любое использование представленной в настоящей публикации информации.

© Слепак В. Ю., 2020

* *Слепак Виталий Юрьевич*, кандидат юридических наук, доцент кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
vitaliy.slepak@gmail.com

Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 9. — С. 150—163. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.118.9.150-163.

Legal Aspects of Arms and Defense-Related Products Transfer between the EAEU Member States: Towards the Formation of an Arms Market?²

Vitaliy Yu. Slepak, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Integration and European Law Department, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
vitaliy.slepak@gmail.com

Abstract. Treaties do not directly regulate the functioning of a single arms market in the post-Soviet space. However, an analysis of the provisions of the Treaty on the Eurasian Economic Union and agreements adopted within the framework of the Collective Security Treaty Organization leads to the conclusion that, in general, the existing legal framework contributes to the formation of similar (comparable) and the same type of regulatory mechanisms in this area based on market principles and application harmonized or unified legal regulations. The EAEU Treaty predominantly forms a general framework for the movement of goods and its possible restrictions, while detailed rules aimed at creating harmonized norms that exclude the need to resort to exceptions to the free movement of goods are created already at the CSTO level. In fact, the CSTO plays the role of an "agent" of the EAEU in terms of regulating economic issues of military integration, creating conditions for the opening of arms markets. The legislation of the Russian Federation uses two competing approaches to the functioning of arms markets. A restrictive one allows closing the national market for public safety reasons without any additional justification (it is used in the legislation on arms export and on state defense orders). A broad one, allows the market to be closed in exceptional cases (applies when the supply of goods is not directly related to defense and security issues).

Keywords: Eurasian Economic Union; EAEU; EAEU Treaty; Collective Security Treaty Organization; CSTO; EAEU Court; arms trade; national security clause; military-technical cooperation; the law on the contract system; procurement law.

Cite as: Slepak VYu. Pravovye aspekty peremeshcheniya vooruzheniy i tovarov, imeyushchikh obronnoe znachenie, mezhdru gosudarstvami — chlenami EAES: na puti formirovaniya rynka vooruzheniy? [Legal Aspects of Arms and Defense-Related Products Transfer between the EAEU Member States: Towards the Formation of an Arms Market?] *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(9):150-163. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.118.9.150-163. (In Russ., abstract in Eng.).

Наиболее полно задача по формированию единого рынка на постсоветском пространстве сформулирована в Договоре о Евразийском экономическом союзе (далее — Договор о ЕАЭС). В силу ч. 2 ст. 26 Договора о ЕАЭС внутренний рынок охватывает экономическое пространство, в котором согласно положениям настоящего Договора обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц,

услуг и капиталов. В силу же ст. 2 Договора о ЕАЭС единое экономическое пространство — это пространство, состоящее из территорий государств-членов, на котором функционируют сходные (сопоставимые) и однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных или унифицированных правовых норм, и существует единая инфраструктура.

² Supported by the European Union Erasmus + Program, Jean Monnet module 587634-EPP-1-2017-1-RUEPPIJOMODULE. The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Однако в части перемещения вооружений и товаров, имеющих оборонное значение, за 5 лет действия Договора о ЕАЭС каких-либо норм права, направленных на создание сходных или одностипных механизмов регулирования в этой сфере, не создано, равно как не появилось и гармонизированных или унифицированных правовых норм.

В то же время такие механизмы регулирования и гармонизированные нормы существуют в рамках другой международной организации, членами которой являются все государства — участники ЕАЭС, — Организации договора коллективной безопасности (ОДКБ).

Сама возможность гармонизации законодательства государств — членов ОДКБ в этой сфере первоначально предусмотрена в Концепции коллективной безопасности³, в которой в числе основных направлений создания системы коллективной безопасности прямо называют сближение основных положений законодательных актов государств-участников в области обороны и безопасности, а также координацию планов разработки, производства, поставок и ремонта вооружения и военной техники и выработку единых подходов к нормам создания и содержания запасов материальных средств. Статья 7 Устава ОДКБ в числе направлений деятельности организации называет также обеспечение вооруженных сил необходимым вооружением и техникой⁴.

Для решения этих задач была создана Межгосударственная комиссия по военно-экономическому сотрудничеству ОДКБ (МКВЭС ОДКБ). Перед ней стоят задачи по подготовке предложений об упрощении таможенных режимов и процедур при ввозе (вывозе) и транзите продукции военного и двойного назначения, по разработке механизмов защиты результатов интеллектуальной деятельности, используемых и (или) полученных в ходе разработки и

производства продукции военного назначения, по совершенствованию механизма обращения товаров и технологий двойного назначения, по подготовке предложений по разработке единых принципов и правил создания и функционирования совместных предприятий (организаций) по разработке, производству, модернизации, ремонту, техническому обслуживанию и утилизации продукции военного назначения.

В подпункте «и» п. 2.1 ст. 2 Положения о Межгосударственной комиссии по военно-экономическому сотрудничеству Организации Договора о коллективной безопасности говорится о необходимости сближения нормативной правовой базы в области регулирования вопросов военно-экономического сотрудничества.

В данной сфере можно выделить несколько направлений сотрудничества.

1. *Деятельность по формированию единых требований к вооружениям и их описанию для целей экспорта или импорта.*

1.1. Стандартизация вооружений. Залогом обеспечения свободного передвижения товаров, особенно относящихся к категории технически сложных, является применение единых технических стандартов в отношении товаров иностранного производства. В отношении вооружений базой для формирования единых стандартов выступает Концепция стандартизации вооружения и военной техники в рамках Организации Договора о коллективной безопасности⁵, устанавливающая основные принципы, цели и задачи стандартизации. Реализация Концепции осуществляется в рамках программ военно-экономического сотрудничества государств — членов ОДКБ, предусматривающих мероприятия в области стандартизации, а также научно-исследовательских работ, планов (программ) по стандартизации и других мероприятий.

1.2. Каталогизация вооружений и продукции, имеющей оборонное значение. Базовым

³ Принята решением Совета коллективной безопасности о Концепции коллективной безопасности государств — участников Договора о коллективной безопасности от 10.02.1995 // Дипломатический вестник. 1995. № 3.

⁴ Официальный интернет-сайт ОДКБ. URL: <http://www.dkb.gov.ru>.

⁵ Утверждена решением Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 14.10.2016 (документ опубликован не был).

документом в этой сфере является Положение о межгосударственной системе каталогизации предметов снабжения вооруженных сил государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности⁶. Создаваемая по результатам каталогизации единая информационная база позволит оптимизировать военно-техническое сотрудничество сторон, создать единое информационное обеспечение задач планирования, развития, разработки, производства, поставок, эксплуатации, ремонта, утилизации и импорта-экспорта вооружения, военной и специальной техники, решаемых министерствами обороны сторон в кооперации с организациями промышленности и правительственными органами, корректировать планы НИОКР.

В межгосударственной системе каталогизации выделяют три основных типа информационных ресурсов: созданные (либо приобретенные) одной стороной и находящиеся в ее полной собственности в национальном органе (центре) каталогизации, совместно созданные (либо приобретенные) несколькими сторонами и находящиеся в межгосударственном центре каталогизации и переданные стороной в возмездное пользование другим сторонам и находящиеся в межгосударственном центре каталогизации.

На уровне ОДКБ для реализации этих задач создается Межгосударственный центр каталогизации предметов снабжения вооруженных сил государств-членов⁷. Основные направления, порядок информационного взаимодействия Межгосударственного центра каталогизации предметов снабжения вооруженных сил государств — членов ОДКБ закреплены в Положении об информационном взаимодей-

ствии Межгосударственного центра каталогизации предметов снабжения вооруженных сил государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности с национальными органами (центрами) каталогизации государств-членов⁸.

2. *Формирование основ правового регулирования торговли вооружениями между государствами — членами ОДКБ и третьими странами на уровне ОДКБ.*

2.1. Создание унифицированных правовых норм, регламентирующих военно-техническое сотрудничество. Базовым документом в данной сфере является Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами — участниками Договора о коллективной безопасности от 15.05.1992⁹, в соответствии с которым между странами — участницами ОДКБ поставки вооружений производятся на льготных условиях (ст. 2), в отношении перевозок и транзита вооружений устанавливается национальный режим (ст. 5), а также устанавливается запрет на поставки вооружений в третьи страны на льготных условиях без предварительного письменного согласия стороны, поставившей продукцию военного назначения (ст. 6).

Неотъемлемой частью Соглашения является Протокол от 07.10.2002 о порядке осуществления контроля за целевым использованием продукции военного назначения, поставляемой в рамках Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами — участниками Договора о коллективной безопасности¹⁰. Данный Протокол закрепляет право стороны, поставляющей продукцию

⁶ Утверждено решением Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 20.12.2011 (документ опубликован не был).

⁷ Положение о Межгосударственном центре каталогизации предметов снабжения вооруженных сил государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности, утверждено решением Совета министров обороны Организации Договора о коллективной безопасности от 23.09.2013.

⁸ Утверждено решением Совета министров обороны Организации Договора о коллективной безопасности от 14.10.2016 .

⁹ Бюллетень международных договоров. 2002. № 5. С. 26—30.

В настоящее время действует в редакции Международного протокола от 30.11.2017 (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации 30 марта 2020 г.) (вступил в силу с 11 февраля 2020 г.).

¹⁰ Бюллетень международных договоров. 2005. № 7. С. 21—24.

военного назначения, осуществлять контроль за целевым использованием такой продукции и запрещает стороне-получателю отказывать в приеме групп контроля.

Факты нецелевого использования или отсутствия поставленной продукции военного назначения, включая факты ее списания в нарушение порядка, определенного Протоколом, являются основанием для применения санкций, в том числе имущественных. В силу ст. 6 Соглашения при нарушении обязательств по получению предварительного письменного согласия стороны, поставившей на льготных условиях продукцию военного назначения, на передачу такой продукции иностранным государствам, физическим и юридическим лицам или международным организациям, сторона-нарушитель выплачивает в трехмесячный срок стороне, поставившей продукцию, в свободно конвертируемой валюте и (или) в рублях Российской Федерации разницу между ценой поставленной продукции и ценой, сложившейся при поставках аналогичной продукции на мировой рынок¹¹. Статья 9 Соглашения устанавливает обязанность государств-участников гарантировать выплату таких компенсаций. Потерпевшая сторона вправе приостановить или прекратить действие Соглашения в отношении виновной стороны; право приостановить действие Соглашения в отношении виновной стороны также предоставлено остальным участниками Соглашения статьей 11.

2.2. Регламентация вопросов охраны прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные и используемые в сфере военно-экономического сотрудничества в рамках ОДКБ. Необходимость обеспечения охраны интеллектуальной собственности подчеркивается как в актах ОДКБ, так и на двухстороннем уровне, а создание унифицированных норм в этой сфере призвано обеспечить единство применения таких актов. Базовым документом в рамках этого направления выступает Соглашение о взаимной

охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные и используемые в ходе военно-экономического сотрудничества в рамках Организации Договора о коллективной безопасности¹².

Данное соглашение распространяется на вопросы охраны результатов интеллектуальной деятельности, полученные и используемые в ходе многостороннего и/или двустороннего военно-экономического сотрудничества, на территориях сторон в соответствии с их национальным законодательством (ст. 2 Соглашения). При этом следует учитывать, что термин «военно-экономическое сотрудничество» в значении указанного Соглашения понимается как область межгосударственных отношений, связанная с взаимодействием национальных оборонно-промышленных комплексов при разработке, производстве, модернизации, ремонте, обеспечении эксплуатации и утилизации продукции военного назначения, а также диверсификации и конверсии военного производства (ст. 1 Соглашения), что явно охватывает и понятие «военно-техническое сотрудничество» в значении ст. 1 Федерального закона от 14.07.1998 № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»¹³, означающий деятельность в области международных отношений, связанная с вывозом и ввозом, в том числе с поставкой или закупкой, продукции военного назначения, а также с разработкой и производством продукции военного назначения. В силу этого можно сделать вывод о том, что Соглашение распространяется не только на результаты интеллектуальной деятельности, полученные в ходе совместных исследований участников такой деятельности из разных государств-членов, но и на вопросы охраны интеллектуальной собственности, возникающие в связи с поставкой продукции военного назначения в другие государства — участники соглашения.

¹¹ Интересно, что аналогичные последствия предусматривает абзац 1 ст. 9 Соглашения в случае выхода страны из ОДКБ.

¹² Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 24.11.2017.

¹³ СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3610.

Соглашение практически не содержит унифицированных норм, определяющих механизмы и способы защиты¹⁴, но содержит положения о необходимых условиях контрактов¹⁵, заключаемых участниками военно-экономического сотрудничества¹⁶. Помимо общего перечня подлежащих включению в договор условий (ст. 6 Соглашения), специально оговаривается обязанность сторон договора предусмотреть, что применение полученных и используемых результатов интеллектуальной деятельности осуществляется только после обеспечения их правовой охраны (ст. 9 Соглашения) либо обеспечения режима конфиденциальности в отношении информации о таких результатах (ст. 11 Соглашения). В последнем случае информация также должна быть признана конфиденциальной и другими участниками, а вопросы передачи секретной информации будут определяться в соответствии с Соглашением о взаимном обеспечении сохранности секретной информации в рамках Организации Договора о коллективной безопасности от 18.06.2004¹⁷ (ст. 13 Соглашения). Как и в случае с передачей самих вооружений, передача прав на результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительных прав на них, третьей стороне не допускается без письменного согласия Стороны, обладающей правами на такие результаты.

В развитие положений Соглашения о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные и используемые в ходе военно-экономического сотрудничества в рамках Организации Договора о коллективной безопасности, были созданы Методические

рекомендации по включению в договоры (контракты) положений, касающихся обеспечения правовой охраны и условий использования результатов интеллектуальной деятельности, полученных и используемых в ходе военно-экономического сотрудничества Организации Договора о коллективной безопасности¹⁸.

Права на полученные результаты интеллектуальной деятельности в соответствии с условиями договора (контракта) могут принадлежать как одной из сторон Соглашения, одному из участников договора (контракта), так и им совместно. В этом случае участники договора (контракта) определяют возможность правовой охраны таких результатов. Все решения относительно правовой охраны полученных результатов интеллектуальной деятельности на территории их государств принимаются самими участниками договора (контракта) в соответствии с национальным законодательством, а в случае совместного патентования в третьих государствах — по согласованию с уполномоченными органами сторон Соглашения. Отдельно подчеркивается необходимость установления в договоре приоритета подачи заявок на выдачу охранных документов на полученные результаты интеллектуальной деятельности. Это связано с тем, что в патентных законодательствах многих стран существует требование подавать первую заявку на получение патента в национальное патентное ведомство. Обращается также внимание на важность закрепления стоимостной оценки прав на результаты интеллектуальной деятельности.

Выше приведены лишь отдельные примеры рекомендаций по составлению внешнеэконо-

¹⁴ Вопросы охраны прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные и используемые в ходе военно-технического сотрудничества, могут быть урегулированы отдельными международными договорами (ст. 11 Соглашения), но на настоящий момент таких договоров нет.

¹⁵ Именно в них в силу ст. 5 Соглашения закрепляются условия распределения прав на полученные и используемые результаты интеллектуальной деятельности.

¹⁶ Под ними понимаются государственные органы, предприятия, объединения и организации Сторон, которые в соответствии с законодательством Сторон получили право на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, и/или являющиеся разработчиками и/или производителями продукции военного назначения (ст. 1 Соглашения).

¹⁷ Бюллетень международных договоров. 2014. № 5. С. 183—189.

¹⁸ Рекомендованы Решением Межгосударственной комиссии по военно-экономическому сотрудничеству ОДКБ от 10.09.2015.

мического контракта, охватывающего вопросы правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности. В целом же Методические рекомендации очень детально описывают практически все аспекты взаимодействия сторон договора по вопросам прав на РИД (включая возможность получения прав на результаты, не используемые другой стороной). Приложение к Методическим рекомендациям устанавливает примерные формулировки, рекомендуемые для включения в различные виды договоров: на поставку продукции военного назначения, на организации лицензионного производства, на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, в договоры о совместной деятельности.

Методические рекомендации значительно расширяют положения весьма лаконичного, почти рамочного Соглашения о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные и используемые в ходе военно-экономического сотрудничества в рамках Организации Договора о коллективной безопасности, однако остаются лишь рекомендацией. Тем не менее сам факт принятия таких рекомендаций является показателем того, что в государствах-членах сложились одинаковые подходы к регулированию вопросов обеспечения охраны результатов интеллектуальной дея-

тельности. Кроме того, даже рекомендательные положения могут оказать значительное влияние на гармонизацию подходов к заключению соответствующих внешнеэкономических договоров.

3. Двухсторонние договоры между государствами — членами ОДКБ, регламентирующие вопросы военно-технического сотрудничества, а также торговли вооружениями с третьими странами.

В рамках данного направления сотрудничества можно выделить внутреннее и внешнее измерение.

3.1. В первую группу входят договоры о военно-техническом сотрудничестве. Российской Федерацией с Белоруссией, Казахстаном, Киргизией и Арменией были заключены соглашения о военно-техническом сотрудничестве в 1993, 1994, 1999 и 2003 гг. соответственно¹⁹. Они носят рамочный характер и закрепляют самые общие подходы к военно-техническому сотрудничеству.

В дальнейшем Российской Федерацией были заключены договоры о развитии военно-технического сотрудничества²⁰, направленные на конкретизацию положений соглашений о военно-техническом сотрудничестве. С Казахстаном договор о военно-техническом сотрудничестве 1994 г. был просто заменен на Договор о военно-техническом сотрудничестве от 24.12.2013²¹, в который были, помимо прочего, включены

¹⁹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о военно-техническом сотрудничестве от 29.10.1993 // Бюллетень международных договоров. 1997. № 10. С. 11—12 ; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о военно-техническом сотрудничестве» от 28.03.1994 // Бюллетень международных договоров. 1995. № 1 (документ прекратил действие 16 марта 2015 г. в связи с заключением Договора о военно-техническом сотрудничестве от 24.12.2013) ; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о военно-техническом сотрудничестве от 25.08.1999 // Бюллетень международных договоров. 2002. № 9. С. 10—12 ; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о военно-техническом сотрудничестве от 17.01.2003 // Бюллетень международных договоров. 2005. № 9. С. 46—49.

²⁰ Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о развитии военно-технического сотрудничества от 10.12.2009 // Бюллетень международных договоров. 2011. № 7. С. 67—71 ; Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о развитии военно-технического сотрудничества» от 20.06.2017 // СЗ РФ. 2018. № 34. Ст. 5469 ; Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о развитии военно-технического сотрудничества от 25.06.2013 // Бюллетень международных договоров. 2015. № 11. С. 55—59.

²¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о военно-техническом сотрудничестве от 24.12.2013 // Бюллетень международных договоров. 2015. № 10. С. 41—46.

нормы, идентичные нормам указанных договоров о развитии военно-технического сотрудничества.

Все вышеуказанные договоры содержат идентичные условия, дополнением к ним является Положение о порядке реализации каждого из договоров. Важнейшим положением данных договоров является требование об отмене выдачи лицензий на ввоз и вывоз продукции военного назначения в рамках соответствующих контрактов (ст. 3)²², заключаемых уполномоченными организациями сторон по перечням продукции военного назначения (ст. 4). Еще одно важное положение закрепляется в ст. 5 договоров: поставки продукции военного назначения осуществляются другой стороне с такими же характеристиками и в такой же комплектации, как для собственных национальных вооруженных сил, иных войск, воинских формирований, правоохранительных органов и специальных служб. Статья 14 договоров фактически ужесточает подход, закрепленный в ст. 6 Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами — участниками Договора о коллективной безопасности. Статья 6 Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества устанавливает запрет на поставки вооружений в тре-

ти страны на льготных условиях без предварительного письменного согласия стороны, поставившей продукцию военного назначения, в то время как ст. 14 рассматриваемых договоров запрещает любые поставки продукции военного назначения, полученной в рамках договора, без предварительного письменного разрешения стороны, поставляющей продукцию военного назначения.

Дополняют вышеуказанные акты рассматриваемой группы Соглашения Российской Федерации с Белоруссией, Арменией, Казахстаном и Киргизией о порядке осуществления контроля за наличием и целевым использованием продукции военного назначения, поставляемой в рамках договоров о развитии военно-технического сотрудничества²³. Данные соглашения преимущественно повторяют положения рассмотренного выше Протокола от 07.10.2002 о порядке осуществления контроля за целевым использованием продукции военного назначения, поставляемой в рамках Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами — участниками Договора о коллективной безопасности (что вызывает сомнения в необходимости заключения отдельных международных договоров фактически только для того, чтобы указать пе-

²² По общему правилу, закрепленному в ст. 5 Федерального закона от 14.07.1998 № 114-ФЗ, такая лицензия является необходимым условием для заключения внешнеэкономических сделок с продукцией военного назначения.

²³ Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 25.11.2011 о порядке осуществления контроля за наличием и целевым использованием продукции военного назначения, поставляемой в рамках Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о развитии военно-технического сотрудничества, от 10.12.2009 // Бюллетень международных договоров. 2013. № 1. С. 124—127; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Армения о порядке осуществления контроля за наличием и целевым использованием продукции военного назначения, поставляемой в рамках Договора между Российской Федерацией и Республикой Армения о развитии военно-технического сотрудничества, от 25.06.2013 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 30.11.2017; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке осуществления контроля за наличием и целевым использованием продукции военного назначения, поставляемой в рамках Договора между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о военно-техническом сотрудничестве, от 24.12.2013 (документ опубликован не был); Соглашение между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о порядке осуществления контроля за наличием и целевым использованием продукции военного назначения, поставляемой в рамках Договора между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о развитии военно-технического сотрудничества, от 20.06.2017 (документ опубликован не был).

речень уполномоченных органов по реализации положений Протокола).

3.2. Вторую группу образуют договоры Российской Федерации с Белоруссией, Казахстаном и Киргизией — двухсторонние соглашения о взаимодействии при осуществлении экспорта продукции военного назначения в третьи страны²⁴. С Арменией такой договор заключен не был, однако имеющаяся нормативно-правовая база в этой сфере позволяет обеспечить единство подходов к экспорту продукции военного назначения в третьи страны с подходами, закрепленными в соответствующих договорах Российской Федерации с Белоруссией, Казахстаном и Киргизией. В целом данная группа договоров носит рамочный характер, содержит преимущественно ссылки либо на национальное законодательство сторон, либо на дополнительные договоренности сторон, либо на общие для стран многосторонние договоры.

К сожалению, в данном случае сложно говорить о единстве подхода к регулированию экспорта вооружений. Разнится даже сфера применения договоров. Если договор с Киргизией ограничивается вопросами экспорта продукции военного назначения, то договоры с Казахстаном и Белоруссией, помимо положений о экспорте вооружений, предусматривают также нормы о реэкспорте вооружений, а договор с Казахстаном еще и о совместном экспорте продукции двойного назначения.

Пожалуй, общими остаются только положения о проведении согласованной информационно-маркетинговой деятельности²⁵, а также защите результатов интеллектуальной деятельности (что и так предусмотрено рассмотренными выше актами, принятыми в рамках ОДКБ) и

защите государственной тайны, сохранять конфиденциальность сведений, содержащихся во внешнеэкономических контрактах на поставку вооружений.

Рассматриваемые договоры предусматривают требования к внешнеэкономическим контрактам на поставку вооружений в третьи страны. Договоры с Киргизией и Казахстаном закрепляют обязанность включать в контракты на поставку продукции военного назначения условие об обязанности получателя использовать продукцию исключительно в заявленных целях, а также включать обязательство получателя не продавать, не передавать юридическим и физическим лицам других стран продукцию военного назначения.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что на уровне ОДКБ проведена значительная работа, направленная на формирование единых подходов к торговле вооружениями как между государствами — членами организации, так и с третьими странами, т.е. функционируют сходные (сопоставимые) и однотипные механизмы регулирования данной сферы, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных или унифицированных правовых норм. Таким образом, фактически деятельность ОДКБ в данной сфере направлена на решение задачи по формированию единого экономического пространства в сфере вооружений. Единство подходов к торговле продукцией военного назначения способствует формированию общего рынка вооружений.

Именно эти задачи стоят и перед ЕАЭС в части регулирования отношений, связанных с регулированием экономических отношений в рамках единого экономического пространства. Можно

²⁴ См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимодействии при осуществлении экспорта продукции военного назначения в третьи страны от 06.07.2000 // Бюллетень международных договоров. 2005. № 5. С. 65—68; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о взаимодействии при осуществлении экспорта продукции военного назначения в третьи страны от 23.10.2003 // Бюллетень международных договоров. 2007. № 2. С. 65—69; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии при осуществлении экспорта продукции военного назначения в третьи страны от 09.01.2004 (временно применяется с 9 января 2004 г. в части, не противоречащей национальному законодательству государств Сторон).

²⁵ Договор с Белоруссией в этом идет дальше и предусматривает также единую ценовую политику.

предположить, что ОДКБ играет своеобразную роль агента ЕАЭС в деле регулирования вопросов оборота продукции военного назначения. Такая ситуация не уникальна для мировой практики (например, Европейское космическое агентство будучи международной организацией является проводником политики ЕС в сфере исследования и использования космического пространства, в сфере общей политики безопасности и обороны такую функцию долгое время выполнял Западноевропейский союз), однако не имеет прецедентов на постсоветском пространстве.

Нельзя также исключать возможность того, что с укреплением интеграционных процессов в рамках ЕАЭС нормы права, разработанные в рамках ОДКБ, будут инкорпорированы в право ЕАЭС, как в 1997 г. нормы Шенгенских достижений были включены в право ЕС. Тем не менее в настоящее время на уровне ОДКБ не предусмотрены механизмы взаимодействия с Евразийской экономической комиссией, хотя именно в рамках ЕАЭС протекают основные интеграционные процессы в сфере экономической деятельности, которые могли бы способствовать формированию и рынка вооружений.

Кроме того, все вышеуказанные акты ОДКБ, равно как и рассмотренные двухсторонние договоры, не предполагают четких механизмов разрешения споров, указывая лишь на необходимость проведения консультаций. Принимая во внимание тот факт, что в целом вопросы торговли вооружениями прямо не изъяты из сферы действия Договора о ЕАЭС, в отношениях, связанных с трансграничным перемещением товаров, Суд ЕАЭС мог бы стать эффективной площадкой для разрешения возникающих споров.

Но возможен и другой вариант: придание изъятиям из режима торговли, установленных Всемирной торговой организацией, и основанным на них нормам ЕАЭС абсолютного характера.

Возможность отступать от установленных в ВТО правил торговли по соображениям на-

циональной безопасности содержится в ст. XXI ГАТТ, ст. XIV.bis ГАТС и ст. 73 ТРИПС с одинаковым названием «Исключения, относящиеся к безопасности».

Как справедливо отмечает А. О. Четвериков²⁶, основаниями (мотивом) применения таких исключений могут выступать:

- 1) защита государственной, в том числе военной, тайны²⁷;
- 2) поддержание обороноспособности, в том числе военной промышленности государств;
- 3) предотвращение угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии в порядке самообороны или во исполнение решений Совета Безопасности ООН (применение данных оснований осуществляется в контексте положений гл. VII «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии» Устава ООН).

Основным недостатком данных положений об исключениях по соображениям безопасности является то, что они фактически изъяты из-под контроля органов ВТО и применяются государствами преимущественно самостоятельно. При этом каких-либо критериев, по которым ту или иную ситуацию можно расценивать как подпадающую под сферу действия ст. XXI ГАТТ, XIV.bis ГАТС или ст. 73 ТРИПС, в праве ВТО нет.

В Договоре о ЕАЭС отсутствует общая оговорка о национальной безопасности, в нем устанавливаются лишь частные исключения из порядка функционирования отдельных положений создаваемого в ЕАЭС внутреннего рынка.

Так, ст. 29 Договора о ЕАЭС воспроизводит перечень общих исключений из права ВТО, закрепленных в ст. XX ГАТТ, дополняя их таким основанием, как «обеспечение обороны страны и безопасности государства-члена», что соответствует положениям ст. XXI ГАТТ. В то же время ч. 6 ст. 65 Договора о ЕАЭС, устанавливающая изъятия из торговли услугами, свободы учреждения и инвестиций, воспроизводит формулировку ВТО в части исключений по соображе-

²⁶ Четвериков А. О. Национальная безопасность Российской Федерации и право Всемирной торговой организации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 8. С. 75—82.

²⁷ С учетом количества норм о защите информации, разработанных в рамках ОДКБ, есть надежда, что данное основание практически не будет применяться.

ниям безопасности. Статья 74 Договора о ЕАЭС использует сходную с подходом ст. 29 Договора о ЕАЭС модель в отношении изъятий из регулирования конкуренции.

В настоящее время единая практика применения исключений из общего режима права ЕАЭС в организации не выработана. На данный момент можно лишь выделить Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 30.10.2017, в котором данные вопросы косвенно затрагивались²⁸, но только применительно к свободе передвижения товаров и в отношении всех исключений в целом, а не только оговорки о национальной безопасности.

В целом подход Суда ЕАЭС к оговоркам, предусмотренным в п. 1 ст. 29 Договора о ЕАЭС, совпадает с позицией, сформулированной Судом ЕС. Суд ЕАЭС подтвердил, что основания, предусмотренные п. 1 ст. 29 Договора о ЕАЭС, являются исключительной мерой²⁹, которая может вводиться каждым государством — членом ЕАЭС в отдельности³⁰ при условии, что такие меры не должны являться средством неоправданной дискриминации или средством ограничения торговли и такие ограничения необходимы для целей, указанных в абз. 1—6 п. 1 ст. 29 Договора³¹. Кроме того, Большая коллегия Суда ЕАЭС обратила внимание на обязанность государств воздерживаться от мер, способных поставить под угрозу достижение целей Союза, максимально избегая введения односторонних ограничений во взаимной торговле, исходя из принципов транспарентности, адекватности, соразмерности и объективной обусловленности, вытекающих из содержания п. 2 ст. 3 Договора³².

В резолютивной части Консультативного заключения сделан вывод о том, что дискреция государств — членов Союза по применению п. 1 ст. 29 Договора не безусловна, что предопреде-

лено ограничительным толкованием условий применения ограничений во взаимной торговле товарами.

Тем не менее Суд ЕАЭС в данном деле не воспользовался возможностью установить более строгие правовые тесты для определения законности применения оговорок по ст. 29, выходящие за пределы очевидно следующего из формулировок самой статьи (что может быть оправдано предметом запроса ЕЭК). Последняя из приведенных формулировок Суда ЕАЭС показывает, что такое возможно в будущем (как минимум в части необходимости ограничительного толкования оговорки и применения принципа пропорциональности (или, пользуясь терминологией рассматриваемого заключения, «соразмерности») Суд ЕАЭС показал приверженность практике Суда ЕС), уже в рамках разрешения споров непосредственно о законности применения оговорки.

Необходимо учитывать, что рассмотренное Консультативное заключение касалось вопросов применения изъятий из свободы передвижения товаров в целом. Возможно, в случае с вооружениями будет применен иной подход, соответствующий подходу ВТО, согласно которому положения ГАТТ, ГАТС и ТРИПС «оставляют за каждой из договаривающихся сторон право самостоятельно решать, какие она считает необходимыми для защиты своих существенных интересов безопасности»³³.

Как ни странно, в законодательстве Российской Федерации действуют оба подхода. В том, что касается самого производства и торговли вооружениями, действует полный запрет для иностранных участников на доступ к российскому рынку. В силу п. 3 и 4 ст. 3 Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»³⁴ (далее — Закон о государ-

²⁸ Само же заключение посвящено разрешению вопросов о взаимосвязи между п. 1 и п. 3 ст. 29 Договора о ЕАЭС.

²⁹ П. 8 Консультативного заключения.

³⁰ П. 5 Консультативного заключения.

³¹ П. 6 Консультативного заключения.

³² П. 9 Консультативного заключения.

³³ См., например: Panel Report on United States — Trade Measures affecting Nicaragua, para 1.2.

³⁴ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600.

ственном оборонном заказе) исполнителями по государственному оборонному заказу могут быть только юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, или лица, входящие в кооперацию головного исполнителя (который должен быть создан по российскому праву).

Однако в случаях, не подпадающих под действие Закона о государственном оборонном заказе (даже если речь идет о поставках товаров предприятиям, входящим в военно-промышленный комплекс), в рамках ЕАЭС применяется гораздо более либеральный режим.

Положения, ограничивающие доступ к рынку закупок, предусмотрены как Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³⁵, так и Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»³⁶.

Пункт 1 ч. 8 ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках...» устанавливает приоритет товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами. Конкретизирована данная норма в постановлении Правительства РФ от 16.09.2016 № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами»³⁷ (далее — Постановление № 925).

В соответствии с п. 8 Постановления № 925 приоритет устанавливается с учетом положений

Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. и Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014.

Министерство экономического развития РФ в письмах от 09.01.2017 № Д28и-55, от 09.01.2017 № Д28и-42, от 06.12.2016 № Д28и-3197, от 18.11.2016 № Д28и-3107, от 21.10.2016 № Д28и-2858, № Д28и-2839 разъяснило, что товарам, происходящим из государств — членов Евразийского экономического союза, работам, услугам, выполняемым, оказываемым указанными лицами, предоставляется приоритет аналогично товарам российского происхождения, работам, услугам, выполняемым, оказываемым российскими лицами.

Данная рекомендация Минэкономразвития позиция была поддержана и арбитражными судами, в том числе по вопросам поставок для предприятий, входящих в оборонно-промышленный комплекс. Так, в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 27.02.2019 № Ф05-22473/2018 по делу № А40-37602/2018 прямо указывается, что «Постановление № 925 имеет строго ограниченные сферы применения, которые определены статьей XX Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 г.³⁸ и статьей 29 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 (п. 8 Постановления № 925). Так, Всемирная торговая организация признает права государств устанавливать подобные приоритеты в ряде специфических сфер, в том числе сферах обороны и безопасности, включая снабжение вооруженных сил, защиты жизни и здоровья человека, оборота золота и серебра, охраны художественных, исторических и археологических ценностей. Таким образом, положения Постановления № 925 необходимо применять с учетом норм международных договоров Российской Федерации». Аналогичные формулировки, посвященные вопросам приме-

³⁵ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

³⁶ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

³⁷ Российская газета.

³⁸ Вызывает недоумение, почему в данном случае ссылаются на ст. XX ГАТТ 1947 г., хотя действующей редакцией является редакция 1994 г., а оговорка о национальной безопасности содержится в ст. XXI, но важен сам подход. При этом в актах нижестоящих судов содержатся ссылки на положения ст. XXI ГАТТ 1994 г.

нения Постановления № 925, можно найти и в других судебных актах³⁹, что позволяет говорить о формирующейся практике применения соответствующих норм. Однако необходимо оговориться, что обобщений на уровне Верховного Суда в настоящее время нет, равно как и отсутствует практика по другим арбитражным округам (кроме Московского).

Аналогичный подход складывается в части применения оговорки о национальной безопасности в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе...». Часть 3 ст. 14 данного Закона предусматривает, что в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей нормативными правовыми актами Правительства РФ устанавливаются запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, и ограничения допуска указанных товаров, работ, услуг для целей осуществления закупок.

В части обеспечения нужд обороны и безопасности государства предусмотрены именно запреты, устанавливаемые Правительством РФ. Так, в настоящее время действуют постановления Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих

из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства»⁴⁰, в п. 1 и 2 которого содержится оговорка о том, что исключение из данного запрета делается для государств — членов ЕАЭС.

Все это не означает абсолютную открытость рынка, т.к. рассмотренная выше ст. 29 Договора о ЕАЭС позволяет отступать от правил национального режима, но все же имеющееся регулирование позволяет надеяться, что удастся избежать полной сегментации рынков вооружений в рамках ЕАЭС.

Дальнейшее развитие предугадать сложно. В случае если на то будет воля органов и участников ЕАЭС, возможно, абсолютное право «закрывать» рынок государственного оборонного заказа, как это, например, сейчас сделано в рассмотренном выше Законе о государственном оборонном заказе, будет скорректировано правоприменительной практикой Суда ЕАЭС.

Как и в ЕАЭС учредительные договоры Европейского Союза не содержали ограничений на применение оговорки о национальной безопасности, но с 1980-х гг. Суд ЕС начал ограничительно толковать соответствующие нормы: изъятия, предоставляемые учредительными договорами, могут быть связаны с исключительными и строго определенными случаями и не предоставляют автоматически общее исключение⁴¹ из режима внутреннего рынка и иных отраслей права ЕС, а как любые иные исключения из основных свобод должны толковаться ограничительно⁴². Обратный подход привел бы к нарушению пра-

³⁹ См., например: постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.06.2019 № 09АП-28129/2019 по делу № А40-302901/18; постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 06.12.2018 № 09АП-56425/2018 по делу № А40-119165/18.

⁴⁰ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 01.05.2020.

⁴¹ Case C-222/84 Johnston [1986] ECR 1651, para 26; Case C-414/97 Commission v. Spain [1999] ECR I-5585, para 21; Case C-273/97 Sirdar [1999] ECR I-7403, para 16; Case C-186/01 Dory [2003] ECR I-2479, para 31; Case C-285/98 Kreil [2000] ECR I-69, para 16; Case C-337/05 Commission v. Italy [2008] ECR I-2173, para 43.

⁴² Case C-414/97 Commission v. Spain [1999] ECR I-5585, para 22; Case C-503/03 Commission v. Spain [2006] ECR I-1097, para 45; Case C-490/04 Commission v. Germany [2007] ECR I-6095, para 86; Case C-141/07 Commission v. Germany [2008] ECR I-6935, para 50; Case C-239/06 Commission v. Italy [2009] ECR I-11913, para 47; Case C-284/05 Commission v. Finland [2009] ECR I-11705, para 46; Case C-461/05 Commission v. Denmark [2009] ECR I-11887, para 52; Case C-615/10 Insinööritoimisto InsTiimi [2012] ECLI:EU:C:2012:324, para 35.

вил об обязательной природе права ЕС и его единообразного применения⁴³. Эта практика позволила со временем прийти к созданию гармонизированных норм о государственном оборонном заказе и торговле вооружениями⁴⁴.

Как было показано выше, сходную позицию по ст. 29 занял и Суд ЕАЭС, однако лишь в консультативном заключении и в отношении всех исключений, перечисленных в данной статье. Критика в отношении закрытости самого рынка вооружений на уровне ЕАЭС ни разу не звучала. Но нельзя исключать ее появления в будущем.

Кроме того, рассмотренные в настоящей работе международные договоры, созданные в рамках ОДКБ или заключенные в развитие договоренностей в рамках ОДКБ, закладывают основу как для гармонизации законодательства сто-

рон, регулирующего торговлю вооружениями, так и для совместной деятельности по созданию и торговле вооружениями, что позволяет обойти запрет иностранного участия, содержащийся в Законе о государственном оборонном заказе: т.к. исполнителем могут быть лица, входящие в кооперацию головного исполнителя (именно головной исполнитель должен быть создан по российскому праву), то совместные предприятия вполне могут соответствовать данному критерию.

Правоприменительная практика в отношении поставок для военно-промышленного комплекса, направленная на обеспечение свободного доступа участников из ЕАЭС к таким закупкам, также косвенно подтверждает реалистичность рассмотренных выше предложений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Основы правового регулирования интеграционных процессов на постсоветском пространстве : монография / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Норма : Инфра-М, 2013.
2. Четвериков А. О. Национальная безопасность Российской Федерации и право Всемирной торговой организации // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2013. — № 8.
3. Четвериков А. О. Оговорки о национальной безопасности в праве Европейского Союза // Российское право в Интернете. — 2013. — № 7.

Материал поступил в редакцию 29 мая 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Osnovy pravovogo regulirovaniya integracionnyh processov na postsovetском prostranstve : monografiya / pod red. S. Yu. Kashkina. — M. : Norma : Infra-M, 2013.
 2. Chetverikov A. O. Nacional'naya bezopasnost' Rossijskoj Federacii i pravo Vsemirnoj torgovoj organizacii // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2013. — № 8.
 3. Chetverikov A. O. Ogovorki o nacional'noj bezopasnosti v prave Evropejskogo Soyuzа // Rossijskoe pravo v Internetе. — 2013. — № 7.
- № 217. 27.09.2016.

⁴³ Case C-222/84 Johnston [1986] ECR 1651, para 26 ; Case C-273/97 Sirdar [1999] ECR I-7403, para 16 ; Case C-285/98 Kreil [2000] ECR I-69, para 16 ; C-186/01 Dory [2003] ECR I-2479, para 31.

⁴⁴ См. подробнее: *Слепак В. Ю.* Оговорка о национальной безопасности в праве и практике ЕС и ЕАЭС // *Международное правосудие и укрепление интеграционных процессов : Междунар. конф. (18—19 окт. 2018 г., г. Минск) : сб. материалов / отв. ред. А. С. Бугаева, К. В. Энтин. Минск : Четыре четверки, 2019.*