Procedure of Customs Transit in the European Communities: problems and prospects (Summary)

*Maksim V. Vorobyov**

In article the reasons and conditions of occurrence of procedure of transit in the law of EC are analyzed. The author builds in the chronological order the most essential changes of legal regulation of procedure of customs transit in EU brought as at the introduction into EC of the new states-members, and at reforming customs procedures. The special attention is given to the reforms of 1988 directed on introduction of the single document for custom procedures, and 1997-2005, connected with introduction of electronic registration of declarations and directed on an antagonism of activity of the organized crime in sphere of customs transit. Problems of reforms and their results are analyzed. In clause process of distribution of action of rules of procedure of transit of EC on territory of the states which are not a part of EC, by the conclusion of the international agreements is analyzed also.

*Maksim V. Vorobyov — post-graduate student of the Chair of International and European Law, Voronezh State University.

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Десять лет Конвенции о запрещении химического оружия

*Гликман О.В.**

*Синякин И.И.***

29 апреля 2007 г. — юбилей вступления в силу Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (далее — Конвенция), принятой в Париже 13 января 1993 г.¹ В связи с этим 25-27 апреля 2007 г. в Берлине проходила международная конференция с участием представителей 41 государства — члена Исполнительного совета Организации по запрещению химического оружия, а также академических кругов, неправительственных организаций и промышленности.

В апреле 2008 г. в Гааге должна состояться вторая конференция государств-участников по рассмотрению действия Конвенции. Целью Берлинской конференции была выработка предложений по совершенствованию Конвенции.

Конвенция представляет собой результат многолетней работы как отдельных государств, так и всего международного сообщества (особенно представителей мировой химической промышленности) по запрещению целого класса оружия массового уничтожения.

Конвенция состоит из преамбулы, 24 статей и 3 приложений (Приложение по химикатам, Приложение по осуществлению и проверке и Приложение по защите конфиденциальной информации).

*Гликман Ольга Владимировна — к.ю.н., старший преподаватель кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

**Синякин Иван Игоревич — аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

¹ Конвенция вступает в силу через 180 дней после даты сдачи на хранение 65-й ратификационной грамоты (п. 1 ст. 21 Конвенции). Конвенция вступила в силу 29 апреля 1997 г.

Государства – участники Конвенции принимают всеобъемлющие обязательства по поэтапному запрещению и ликвидации (к 2012 г.) химического оружия, которое включает:

а) токсичные химикаты и их прекурсоры, за исключением тех случаев, когда они предназначены для целей, не запрещаемых по настоящей Конвенции, при том условии, что виды и количества соответствуют таким целям;

б) боеприпасы и устройства, специально предназначенные для смертельного поражения или причинения иного вреда за счет токсических свойств указанных в подпункте а) токсичных химикатов, высвобождаемых в результате применения таких боеприпасов и устройств;

с) любое оборудование, специально предназначенное для использования непосредственно в связи с применением боеприпасов и устройств, указанных в подпункте б) (п. 1 ст. 2).

В соответствии со ст. 8 Конвенции была учреждена Организация по запрещению химического оружия (далее – ОЗХО) для реализации предмета и цели Конвенции, для обеспечения осуществления ее положений, включая положения о международной проверке ее соблюдения, для обеспечения форума для консультаций и сотрудничества между государствами-участниками» (часть А п. 1 ст. 8 Конвенции). Штаб-квартира ОЗХО находится в Гааге.

Органами ОЗХО являются: Конференция государств-участников, Исполнительный совет и Технический секретариат.

Конвенция – первый многосторонний договор, не только запрещающий химическое оружие как класс оружия массового уничтожения, но и предусматривающий международный контроль за его уничтожением. В целях осуществления контроля токсичные химикаты и прекурсоры заносятся в 3 списка, содержащиеся в Приложении по химикатам. В качестве критериев отнесения токсичных химикатов и прекурсоров² к тому или иному списку используются следующие критерии:

наличие случаев применения данных токсичных химикатов или прекурсоров в качестве химического оружия;

² «Прекурсор» означает любой химический реагент, участвующий в любой стадии производства токсичного химиката каким бы то ни было способом. Сюда относится любой ключевой компонент бинарной или многокомпонентной химической системы. «Ключевой компонент бинарных или многокомпонентных химических систем» означает прекурсор, играющий самую важную роль в определении токсичных свойств конечного продукта и быстро реагирующий с другими химикатами в бинарной или многокомпонентной системе (ст. 2).

опасность токсичного химиката или прекурсора для предмета и цели Конвенции вследствие свойств, позволяющих использовать его в качестве химического оружия;

степень использования токсичного химиката или прекурсора в целях, не запрещаемых Конвенцией и др.

В соответствии с пунктом 16 части 4 (А) Приложения по проверке химическое оружие делится на 3 категории:

1) категория 1 – химическое оружие на основе химикатов Списка 1 и его части и компоненты;

2) категория 2 – химическое оружие на основе всех других химикатов и его части и компоненты;

3) категория 3 – неснаряженные боеприпасы и устройства, а также оборудование, специально предназначенное для использования непосредственно в связи с применением химического оружия.

О наличии химического оружия заявили следующие государства: Албания, Индия, Ливия, Россия, США, Южная Корея³. В зависимости от участия в Конвенции можно выделить три типа государств:

1) государства – участники Конвенции (на сентябрь 2007 г. – 182 государства). Примечательно, что Конвенция устанавливает запрет делать какие-либо оговорки к статьям и оговорки, несовместимые с предметом и целью, к Приложениям. Однако при подписании и ратификации Конвенции государства сделали заявления, которые в будущем так или иначе могут повлиять на ее соблюдение. Так, страны ЕС заявили, что будут выполнять обязательства по Конвенции в соответствии с обязательствами в рамках учредительных договоров Европейских сообществ. В заявлениях Китая отмечено, что инспекции не должны затрагивать интересы безопасности государств (подобное заявление сделано Пакистаном), а также подчеркнуто, что государства, оставившие химическое оружие на территории других государств, должны строго выполнять соответствующие положения Конвенции. Куба сделала заявление о невозможности соблюдения обязательств по Конвенции применительно к оккупированной США части государственной территории Кубы, анклав – военно-морской базе Гуантанамо. В заявлении Ирана сформулированы условия, при которых Иран сохраняет за собой право выйти из Конвенции (несоблюдение принципа единого подхода к государствам при имплементации

³ Guthrie R., Hart I, Kuhlau F. Chemical and biological warfare developments and arms control // SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International security. P. 718.

Конвенции; раскрытие конфиденциальной информации вопреки положениям Конвенции; наложение ограничений, несовместимых с Конвенцией). Иран также заявил об отрицании любого механизма контроля химического экспорта, не установленного Конвенцией, и соблюдении свободы торговли и обмена химической научно-технической информацией. Согласно заявлению США, никакие образцы, полученные в рамках применения Конвенции, не должны перемещаться для анализа в какую-либо лабораторию, находящуюся за пределами США;

2) государства, подписавшие Конвенцию, но до сих пор не ставшие ее участниками (6 государств: Багамские острова, Гвинея-Бисау, Доминиканская Республика, Израиль, Конго и Мьянма);

3) государства, не подписавшие Конвенцию (7 государств: Ангола, Египет, Ирак, КНДР, Ливан, Сирийская Арабская Республика, Сомали).

В преддверии 10-й годовщины вступления в силу Конвенции генеральный директор Технического секретариата ОЗХО Рохелио Пфиртер отметил несколько проблем, связанных с применением данного международного договора. Главной проблемой, по его мнению, остаются 13 государств, «находящихся вне режима», установленного Конвенцией. «Универсальность, всеобъемлющий характер – один из наших самых больших вызовов, потому что Конвенция сильна настолько, насколько сильно ее самое слабое звено. Запрет, естественно, ослабляется, если какая-либо страна остается вне его»⁴.

Конвенция устанавливает четкие временные этапы и процентные объемы уничтожения химического оружия каждой из трех категорий. При этом была предусмотрена возможность продлить срок завершения уничтожения химического оружия посредством подачи заявления государства в Исполнительный совет ОЗХО. Однако окончательная дата выполнения положений Конвенции – 29 апреля 2012 г. В связи с этим Рохелио Пфиртер подчеркнул важность и необходимость выполнения обязательств по уничтожению химического оружия в установленные сроки. «Установленные крайние сроки — самые мощные стимулы, гарантирующие, что Организация успешно выполнит свою основную миссию»⁵.

ЕС также воспользовался этим юбилеем и призвал 13 государств незамедлительно стать участниками Конвенции, подчеркнул важность

⁴Интервью с генеральным директором Технического секретариата ОЗХО Рохелио Пфиртером. 19 апреля 2007 г.: <http://www.chemicaldisarmament.ru/article/941.html>.

⁵Там же.

имплементации на национальном уровне и соблюдения сроков, а также заверил международное сообщество в продолжении своего участия и помощи в универсальном запрещении химического оружия⁶.

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию в ноябре 1997 г.⁷

Россия как крупнейший обладатель запасов химического оружия проводит последовательную линию на их уничтожение под постоянным наблюдением инспекторов ОЗХО. Об этом заявили в МИД России в связи с завершением Россией второго из четырех этапов уничтожения химоружия⁸. Второй этап предусматривает уничтожение 20% запасов или 8 тыс. т ОВ. «Этот процесс осуществлялся на уже специально построенных трех (из семи) промышленных объектах: в Горном (Саратовская обл.) уничтожено 1143 т, Камбарке (Республика Удмуртия) – 3342 т и Марадыковском (Кировская обл.) – 4007 т». С. Иванов отметил, что Россия будет твердо выполнять все обязательства в рамках Конвенции, невзирая на предложенный Президентом мораторий на выполнение обязательств по другому международному договору – ДОВСЕ. Конвенция необходима России, «потому что хранить боеприпасы, изготовленные 50 лет назад, никому не хочется, прежде всего нашему народу», «никакого ущерба экологии это не наносит»⁹. В 2005 г. на уничтожение химического оружия в России было выделено 11 млрд руб., в 2006 г. – 20 млрд руб., а в 2007 г. – 28 млрд руб.

За 10 лет, прошедших после вступления Конвенции в силу, в рамках ОЗХО государства достигли следующих результатов¹⁰:

- 182 государства, на которых приходится около 98% мирового населения, вступили в ОЗХО;
- для осуществления п. 2 ст. 1 Конвенции выведено из эксплуатации 100% объявленных объектов по производству химического оружия;
- проинвентаризировано и проверено 100% объявленных запасов химического оружия;
- почти 90%, или 58 из 65 объектов по производству химического оружия, объявленных 12 государствами-участниками, уничтожены либо конверсированы на мирные цели;

⁶<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Infoservice/Presse>.

⁷Федеральный закон от 5 ноября 1997 г. № 138-ФЗ «О ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении».

⁸<http://www.chemicaldisarmament.ru/article/959.html>. 2.05.2007.

⁹<http://www.chemicaldisarmament.ru/article/957.html>. 03.05.2007.

¹⁰http://www.opcw.org/factsandfigures/html/ff_print_ru.html.

- под контролем также уничтожено почти 30% (8,6 млн. единиц) химических боеприпасов/контейнеров, охватываемых Конвенцией;
- под контролем уничтожено более 1/4 мировых объявленных запасов, составляющих приблизительно 71000 метрических тонн боевых отравляющих веществ;
- с апреля 1997 г. на территории 77 государств-участников проведено более 2800 инспекций на более чем 200 объектах, связанных с химическим оружием, и 850 промышленных объектах;
- более 5000 промышленных объектов в мире подлежат инспекции;
- получено 165 первоначальных объявлений;
- учреждено 172 национальных органа¹¹;
- 115 государств-участников сообщили Организации о принятых законодательных и административных мерах по осуществлению Конвенции о химическом оружии;
- 75 государств-участников имеют законодательство, охватывающее все основные области действия Конвенции;
- назначено 19 лабораторий, которые прошли процесс квалификационных проверок и были определены ОЗХО в качестве компетентных для получения и анализа проб, отобранных в ходе инспекции;
- 73 государства-участника предложили «помощь» согласно п. 7 ст. 10 Конвенции. 110 государств-участников представили информацию о национальных программах, связанных с защитными целями на основании п. 4 ст. 10 Конвенции¹²;
- 40 государств сделали взносы в Добровольный фонд помощи.

Согласно доктрине международного права в настоящее время, помимо Конвенции, запрет использования химического оружия в период как международных, так и немеждународных вооруженных конфликтов установлен практикой государств, т.е. закреплён международным обычаем. Официальной практики и официальных заявлений государств, сделанных в последнее время, противоречащих данной норме, обнаружено не было»¹³.

Более того, применение удушающих, ядовитых или других газов и любых аналогичных жидкостей, материалов и средств отнесено

Римским статут Международного уголовного суда к военным преступлениям.

Кроме Конвенции, применение химического оружия в период международных вооруженных конфликтов запрещено Гаагской декларацией об удушающих газах 1899 г., Женевским протоколом о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств 1925 г., а также многими национальными военными уставами, наставлениями и руководствами (в частности, Австралии, Бельгии, Великобритании, Германии, Израиля, Италии, Нидерландов, России, США, Франции, Швейцарии, Югославии, некоторых африканских государств).

Проблема применения Женевского протокола (свойственная многим первым договорам в области международного гуманитарного права) – 21 оговорка взаимности. Согласно данной оговорке государство-участник перестает быть связанным обязательствами по Протоколу, если другое государство не соблюдает их. Однако 17 из государств, заявивших данную оговорку, стали участниками Конвенции, запрещающей оговорки. Таким образом, считается, что сейчас только четыре государства обладают договорным правом применить химическое оружие в качестве ответной меры (Ангола, Израиль, Ирак и Северная Корея).

Другая проблема применения Женевского протокола – широкое толкование термина «других подобных газов и бактериологических средств», позволяющее использовать их для борьбы с беспорядками в качестве средства ведения войны. Такого мнения ранее придерживались, например, Австралии, Великобритания, Португалия (в конце 1960-1970-х гг. эти государства отказались от такого толкования и практики применения). Исключением остается позиция США. Преимуществом Конвенции является закрепление обязательства государств не использовать химические средства борьбы с беспорядками в качестве средства ведения войны (п. 5 ст. 1).

Одним из вопросов, вставших перед международным сообществом с момента вступления в силу Конвенции, является вопрос применения токсичных химикатов в правоохранных целях, и в частности в борьбе с беспорядками.

Прежде всего, Конвенция не содержит определения «правоохранительных целей» или «правоохранительной деятельности». Однако согласно п. 9 (d) ст. 2 правоохранные цели, в том числе и борьба с беспорядками, относятся к целям, не запрещаемым Конвенцией.

¹¹ http://www.opcw.org/factsandfigures/html/ff_print_ru.html.

¹² http://www.opcw.org/factsandfigures/html/ff_print_ru.html.

¹³ Хенкерте Ж.-М. и Досвальд-Бек Л. Обычное международное гуманитарное право. С. 331–342.

В качестве правоохранных целей зачастую¹⁴ рассматривают также применение средств, с помощью которых осуществляется смертная казнь¹⁵.

По мнению профессора Фидлера¹⁶, под правоохранными целями понимаются следующие виды деятельности:

1) обеспечение внутреннего правопорядка на территории государства или территориях, находящихся под юрисдикцией этого государства;

2) обеспечение правопорядка за пределами национальной юрисдикции, осуществляемое вооруженными силами в соответствии с международным правом, в частности:

а) поддержание правопорядка на занятых территориях;

б) обеспечение контроля над военнопленными;

¹⁴ См.: Rosenberg B. H. Riot control agents and the chemical weapons convention. FAS Working Group on Biological and Chemical Weapons. For the open forum on Challenges to the Chemical Weapons Ban. The Peace Palace, The Hague. 1 May 2003. <http://www.fas.org/bwc/papers/rca>; Hart J., Kuhlau F., Simon J. Chemical and biological weapon developments and arms control // SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International security. P. 662.

¹⁵ В качестве средства казни газовые камеры применялись в Литве в 30-е гг. Наибольший процент применения газовых камер приходится на долю Германии с конца 30-х гг. по 1945 г. Самыми известными концентрационными лагерями, где использовались газовые камеры, являлись Освенцим, Заксенхаузен, Равенсбрюк (женский лагерь), Дахау, Маутхаузен, Люблин, Штуттхоф (подробнее см.: SS im Einsatz. Eine Dokumentation über die Verbrecher der SS. Kongress-Verlag, Berlin, 1958; Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками. Сборник материалов в 3 томах. Том 2. Преступления против человечности. М.: Юридическая литература, 1966; Йохан фон Ланг. Протоколы Эйхмана. Магнитофонные записи допросов в Израиле. М.: Текст, 2002). В США газовые камеры стали применяться в 1924 г. (штат Невада). Всего газовые камеры были задействованы в 11 штатах: Аризоне, Калифорнии, Колорадо, Мериленде, Миссури, Миссисиппи, Неваде, Нью-Мексико, Северной Каролине, Орегоне и Вайоминге. Общее число приговоренных к этой форме казни в США – более 950 человек. Последняя казнь имела место 4 марта 1999 г. в Аризоне. Во всех случаях используется синильная кислота. При этом в Конвенции отсутствуют положения, обязывающие использовать в правоохранных целях только «нелетальные» химикаты или химикаты, обладающие свойствами химических средств борьбы с беспорядками (см. п. 7 ст. 2).

¹⁶ Дэвид Фидлер (David Fidler) – профессор юридического факультета Университета Индианы. Является ведущим специалистом в области международного права, признанный эксперт по вопросам применения биологического оружия, использования в соответствии с международным правом «нелетальных» видов оружия. Автор многочисленных публикаций и монографий по международному праву и здравоохранению. Выполнял функции советника по международным вопросам во Всемирной организации здравоохранения, Министерстве обороны США, Федерации американских ученых // <http://www.law.indiana.edu/directory/dfidler.asp>.

в) миротворческие операции;

г) операции по поддержанию мира в соответствии с главой 7 Устава ООН¹⁷.

В связи с рассмотренной позицией возникает вопрос о том, насколько перечисленные виды правоохранных деятельности соответствуют нормам Конвенции с точки зрения ее объекта и целей. В частности, может ли подобное расширительное толкование положений Конвенции о правоохранных целях, а также вышеуказанная практика США в осуществлении смертной казни отвечать целям, согласно которым государства-участники, «считая, что достижения в области химии должны использоваться исключительно на благо человечества», «преисполнены решимости в интересах всего человечества исключить возможность применения химического оружия»? Помимо этого, следует обратить внимание на следующий вопрос: могут ли токсичные химикаты, используемые для правоохранных целей, обладать свойствами, летальными для человека? По мнению авторов, на данные вопросы следует дать отрицательный ответ.

Профессор Горбовский¹⁸ к правоохранным целям относит «любые действия служб порядка, направленные на пресечение нарушения законов. Например, это может быть захват вооруженных преступников или террористов, освобождение заложников, ликвидация бандформирований»¹⁹.

Согласно ст. 2 Конвенции токсичные химикаты и их прекурсоры не являются химическим оружием, если они предназначены для целей, не запрещаемых Конвенцией, при условии что виды и количества этих химикатов и прекурсоров соответствуют таким целям (в данном случае целям правоохранных действий). Ограничение такого

¹⁷ Rosenberg B. H. Op. cit.

¹⁸ Александр Дмитриевич Горбовский – доктор технических наук, профессор, начальник отдела конвенционных проблем химического и биологического оружия Российского агентства по боеприпасам. Последние 20 лет его деятельности связаны с участием в подготовке текста Конвенции, обеспечении обязательств по Конвенции, практической отработке процедур проверки военных и промышленных объектов, международном сотрудничестве в области химического разоружения // <http://www.sar-eccoinst.org>.

¹⁹ Горбовский А.Д. Проблемы реализации Конвенции о запрещении химического оружия. Химические средства несмертельного действия, их преимущества и проблемы использования. Российское агентство по боеприпасам. Управление конвенционных проблем химического и биологического оружия // Химическая и биологическая безопасность. 2002. № 4–5. С. 4.

производства на основе критерия соответствия видов и количества токсичных химикатов и прекурсоров целям правоохранительной деятельности является достаточно расплывчатым в силу отсутствия определения правоохранительной деятельности. Это, в свою очередь, предоставляет государствам определенную свободу действий. Более того, каждое государство - участник Конвенции имеет право разрабатывать, производить, приобретать иным образом, сохранять, передавать и использовать токсичные химикаты и их прекурсоры в целях, не запрещаемых Конвенцией (п. 1 ст. 6). Следовательно, в рамках правоохранительной деятельности государства-участники правомочны осуществлять все вышеуказанные действия в отношении химического оружия, как оно определено в п. 1 (а) ст. 2. Исключение составляют токсичные химикаты Списка 1: государство-участник не производит, не приобретает, не сохраняет, не передает и не использует такие химикаты в правоохранительных целях (п. А (2) ч. 6 Приложения по проверке). Однако все эти действия в отношении химикатов Списка 1 государство-участник вправе осуществлять, в частности, в исследовательских целях, а учитывая отсутствие определения «исследовательских целей», государства получают новую возможность разработки различных токсичных химикатов, в том числе и из Списка 1.

Принимая во внимание, что списки токсичных химикатов и прекурсоров не составляют определения химического оружия (п. В Приложения по химикатам), а также то, что в списках перечисляются токсичные химикаты и прекурсоры, выявленные для применения мер проверки (пп. 2-3 ст. 2), складывается ситуация, когда:

а) государства — участники Конвенции могут совершать вышеуказанные действия и в отношении токсичных химикатов, не предусмотренных списками;

б) отсутствие данных токсичных химикатов и прекурсоров в списках выводит их из-под режима проверки;

в) существует возможность создания более опасных, чем предусмотренные в списках, токсичных химикатов, которые не только не подпадают под режим проверки, но и не будут рассматриваться в качестве химического оружия, если государства объявят их средствами для осуществления правоохранительной деятельности.

Существует и другая проблема: государство — участник Конвенции вправе хранить подобные токсичные химикаты, а также связанные с ними средства доставки, которые могут быть использованы сра-

зу или по прошествии короткого времени после принятия решения о выходе из Конвенции²⁰.

В рамках вопроса о правоохранительной деятельности аналогично выделяется и проблема инкапаситантов²¹. Отдельно в Конвенции они не упоминаются, но определение «токсичного химиката» включает в себя любой химикат, который за счет своего химического воздействия на жизненные процессы может вызвать временный инкапацирующий эффект (п. 2 ст. 2). В настоящее время применение инкапаситантов для правоохранительных целей не связано никакими международными обязательствами по Конвенции. Возможность получения и использования токсичных химикатов не смертельного действия, но обеспечивающих длительный вывод из строя человека, открывает широкие возможности для бесконтрольной разработки и использования таких средств в качестве химического оружия²².

К химическому оружию Конвенция относит также боеприпасы и устройства, специально предназначенные для смертельного поражения или причинения иного вреда за счет токсических свойств токсичных химикатов, высвобождаемых в результате применения таких боеприпасов и устройств. Отсюда следует, что боеприпасы и устройства, не предназначенные специально для вышеуказанных целей (например, снаряды, которые могут снаряжаться и токсичными химикатами, и обычными взрывчатыми веществами), химическим оружием не считаются²³. Более того, существует точка зрения, что в процессе применения Конвенции выработался критерий, согласно которому при отсутствии убедительных доказательств изначального предназначения предмета в качестве химического оружия такой предмет не считается химическим оружием²⁴. Такой подход не пользуется поддержкой всех государств — участников Конвенции.

Более подробно Конвенция регламентирует использование средств для борьбы с беспорядками. В данном виде правоохранительной дея-

²⁰ Hart J., Kuhlau F, Simon J. Op. cit. P. 665.

²¹ Инкапаситант — химическое вещество, которое вызывает временные физиологические или психические нарушения, в результате которых человек или животное не в состоянии нормально действовать или функционировать // <http://www.opcw.org/ru/index.html>.

²² Горбовский А.Д. Указ. соч. С. 5.

²³ См. постатейный комментарий Конвенции. Официальный сайт Министерства обороны США // http://dtirp.dtra.mil/tic/CWC/cw_aba.htm.

²⁴ Hart J., Kuhlau F, Simon J. Op. cit. P. 664.

тельности применяются не включенные в списки химикаты, способные быстро вызвать в организме человека раздражение органов чувств или физические расстройства, которые исчезают в течение короткого промежутка времени после прекращения воздействия (п. 7 ст. 2). В отношении данных средств Конвенцией закрепляется обязанность государств-участников представить ОЗХО объявления, в которых указывается химическое наименование, структурная формула и регистрационный номер, если таковой присвоен (п. 1 (е) ст. 3). Каждое государство-участник обязуется не использовать химические средства борьбы с беспорядками в качестве средства ведения войны (п. 5 ст. 1). Каждое государство-участник имеет право запрашивать и получать помощь и защиту от применения или угрозы применения химического оружия, если оно сочтет, что против него были применены химические средства борьбы с беспорядками в качестве способа ведения войны (п. 8 (б) ст. 10).

Во второй половине XX столетия особую актуальность приобрел вопрос химического разоружения. Одной из основных проблем стал выбор химикатов, которые подлежали бы запрещению.

Первоначально преобладала идея опасности всех токсичных химикатов независимо от их видов, а следовательно, они все подлежали уничтожению²⁵. Но различная токсичность химикатов и их относительно безопасное использование для определенных целей заставили международное сообщество переосмыслить эту позицию. Так появилось предложение уничтожить не все токсичные химикаты, а лишь те, что представляют собой химическое оружие²⁶; предложение уничтожить химикаты, которые не используются в мирных, незапрещенных целях²⁷.

²⁵ См.: Chemical and Bacteriological (Biological) Weapons and the Effects of their Possible Use Report of the Secretary-General containing the unanimous report of the group of consultant experts. (Document A/7575 and S/9292), transmitted to UN GA on 1 July 1969) United Nations, 1969; World Health Organisation, Health Aspects of Chemical and Biological Weapons. Report of a WHO Group of Consultants, Geneva 1970.

²⁶ См. Working paper on the prohibition of the development, production and stockpiling of chemical weapons and on their destruction (CCD/400). Argentina, Brazil, Burma, Egypt, Ethiopia, Morocco, Nigeria, Sweden and Yugoslavia, 26 April 1973.

²⁷ См.: Draft Convention on the prohibition of the development, production and stockpiling of chemical weapons and on their destruction. Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary, Mongolia, Poland, Romania, Union of Soviet Socialist Republics, 28 March 1972 (CCD/361); Draft Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Chemical Weapons and on their Destruction. Japan, 30 April 1974 (CCD/420); Draft convention on the prohibition of the development, production and stockpiling of chemical weapons and

Эта позиция была дополнена критерием соответствия видов и количества химикатов целям незапрещенной деятельности²⁸. Особое внимание уделялось вопросу об инкапаситантах.

Канада выступала с предложением запретить инкапаситирующие химикаты как средство борьбы с беспорядками, но при этом разрешить использование в этих целях раздражающих, вызывающих воспаление химикатов, а также с предложением введения критерия летальности химикатов, для того чтобы запретить их использование в военных целях как оружия, но разрешить их применение в гражданских целях²⁹. С этой точкой зрения согласились и другие государства, призвав запретить применение инкапаситантов как боевых химических средств. При этом к таким инкапаситантам относились и средства, используемые в незапрещенных целях³⁰.

on their destruction. United Kingdom, 6 August 1976 (CCD/512); Joint USSR-United States Report on Progress in the Bilateral Negotiations on the Prohibition of Chemical Weapons. USSR-United States, 7 August 1979 (CD/48); Chemical Weapons / Evaluation of the discussion in the Committee on Disarmament in 1979 with respect to the prohibition of chemical weapons. France, Italy and the Netherlands, 13 August 1979 (CD/52); Chinese Delegation's Proposals on the Main Contents of a Convention on the Prohibition of Chemical Weapons. China, 19 June 1980 (CD/102); Basic provisions of a convention on the prohibition of the development, production and stockpiling of chemical weapons and on their destruction. USSR, 21 July 1982 (CD/294); Proposed Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction. Australia, 12 March 1992 (CD/1143).

²⁸ Views of the Chairman of the Ad Hoc Working Group on Chemical Weapons on possible compromise wordings of the elements of a future Convention. Committee on Disarmament, 14 September 1982 (CD/333); Reports of the Ad Hoc Committee on Chemical Weapons to the Conference on Disarmament: Conference on Disarmament, 28 August 1984 (CD/539); Conference on Disarmament, 23 August 1985 (CD/636); 21 August 1986 (CD/721); 29 January 1987 (CD/734); 26 August 1987 (CD/782); 29 January 1988 (CD/795); 12 September 1988 (CD/874); 10 August 1990 (CD/1033); 18 January 1991 (CD/1046); 27 August 1991 (CD/1108); 20 January 1992 (CD/111).

²⁹ The problem of defining compounds having military significance as irritating and incapacitating agents. Canada, 16 July 1974 (CCD/433); Working paper on use of measurements of lethality for definition of agents of chemical warfare. Canada, 25 August 1975 (CCD/473).

³⁰ Chemical weapons / Answers to questionnaire contained in CD/41. The Netherlands, 8 August 1979 (CD/49); Prohibition of Chemical Weapons: on the Definition of Chemical Warfare Agents. China, 27 March 1981 (CD/168); Some Viewpoints on the Prohibition of Chemical Weapons. China, 13 August 1981 (CD/212); Algeria, China, Egypt, India, Islamic Republic of Iran, Kenya, Mexico, Myanmar, Pakistan, Sri Lanka and Zaire, 4 June 1992 (CD/CW/WP.403); Explanatory note. Ad Hoc Committee on Chemical Weapons. Chairman of the Ad Hoc Committee. Conference on Disarmament, 26 June 1992 (CD/CW/WP.414).

Определенный интерес представляет позиция США в вопросе применения химикатов. В заявлении президента Никсона от 25 ноября 1969 г. говорилось, что США в боевых действиях воздерживаются от применения химического оружия и инкапситуантов первыми³¹. США в отношении инкапситуантов придерживались мнения, что их значение как потенциальных боевых химических веществ недооценивается, что необходимо распространить режим ограничений на инкапситуанты³². Весьма интересной представляется позиция США в вопросе о химическом оружии, из определения которого США предлагали удалить не только химикаты, предназначенные исключительно для мирных целей, в том числе и для правоохранительных целей, но и химикаты, которые используются как гербициды³³ (последние в большом количестве использовались США в период войны во Вьетнаме).

8 апреля 1975 г. был принят Указ президента США № 11850, определивший политику США по вопросу военного использования средств борьбы с беспорядками³⁴. Согласно указу допускалось применение гербицидов с целью уничтожения растительности на территории военных баз и иных мест расположения американских войск, а также применение средств борьбы с беспорядками «в оборонительных целях для спасения жизни». По мнению США, правомерно:

1) применение химикатов в случае беспорядков на территориях, находящихся под контролем войск США, включая беспорядки среди военнопленных;

2) применение химикатов против гражданских лиц, которые используются для прикрытия наступления противника;

3) применение химикатов на удаленных территориях при спасении экипажа и пассажиров сбитых воздушных судов, а также при задержании сбежавших заключенных;

³¹ Chemical Warfare Program. Statement of President Nixon. White House press release, 25 November 1969.

³² Working paper concerning incapacitating chemical warfare agents. United States of America, 28 March 1977 (CCD/531).

³³ Draft Convention on the Prohibition of Chemical Weapons. United States of America 18 April 1984 (CD/500).

³⁴ Renunciation of Certain Uses in War of Chemical Herbicides and Riot Control Agents. Executive Order 11850, April 8th, 1975.

³⁵ Второй и третий случаи применения химикатов, по мнению профессора Фидлера, являются использованием средств борьбы с беспорядками в качестве средства ведения войны. См.: Fidler D. The meaning of Moscow: "Non-lethal" weapons and international law in the early 21st century. International review of the Red Cross. September 2005. № 859. P. 525–552.

4) применение химикатов в тыловых районах вне территории непосредственных боевых действий для защиты военных конвоев от общественных беспорядков, террористов и полувоенных организаций³⁵.

При этом любое использование средств борьбы с беспорядками и гербицидов должно быть санкционировано Президентом США.

В 1997 г. президент США одобрил условия Сената, которые должны были учитываться при ратификации Конвенции. В частности, оговаривалось, что США не связаны положениями Конвенции в вопросе применения средств борьбы с беспорядками, включая применение этих средств против комбатантов, в случае, когда США не являются воюющей стороной, когда войска США находятся на территории другого государства по просьбе последнего, а также при выполнении положений главы 7 Устава ООН³⁶. Это положение не было оспорено другими государствами-участниками.

На этом развитие концепции применения средств борьбы с беспорядками не закончилось. 9 ноября 2005 г. к Закону об ассигнованиях на национальную оборону была принята поправка сенатора Д. Энсайна (J. Ensign). В первом варианте поправка содержала положения, в соответствии с которыми войска США получали право использовать средства борьбы с беспорядками (слезоточивый газ) не только в оборонительных целях, но и в боевых действиях, что противоречило положениям Конвенции. Однако после слушаний в Сенате текст поправки свели к формулировкам Указа № 11850³⁷.

Одним из наиболее известных за последнее время случаев применения химикатов в правоохранительных целях в практике России

³⁶ U.S. Senates conditions to ratification of the CWC, Senate Resolution 75, 105th Congress, 1st Session April 24, 1997.

³⁷ См.: Ensign to chair hearing on prohibition of troops' use of tear gas In Iraq, Press Release of Senator Ensign Tuesday, September 26, 2006; Ensign demands answers on prohibition of tear gas use by U.S. military, Press Release of Senator Ensign Wednesday, September 27, 2006; Ensign amendment to allow troops' use of tear gas approved, Press Release of Senator Ensign, Wednesday, November 9, 2005; Allowing military to use riot control agents, Speech of Senator Ensign, Tuesday, November 8, 2005 <http://ensign.senate.gov>; Nguyen M. Senate Straggles With Riot Control Agent Policy, Arms Control Today, January / February 2006, http://www.armscontrol.org/act/2006_01-02/JANFEB-riotcontrol.asp; Ensign Amendment 1374 on the Use of Riot Control Agents Would Violate the Chemical Weapons Convention, The Center for Arms Control and Non-Proliferation, press release, 7 November 2005, <http://www.hartford-hwp.com/archives/27a/299.html>; Ruppe D. Senate Restates U.S. Policy on Using Tear Gas in Combat, http://www.nti.org/d_newswire/issues/2005_1_11.

является операция по освобождению заложников в театральном комплексе на Дубровке в Москве в октябре 2002 г. После применения химических средств, некоторые террористы потеряли сознание, что позволило специальным подразделениям успешно ликвидировать террористов и освободить заложников.

По прошествии некоторого времени ОЗХО обратилась к России с запросом относительно вида примененного химиката. Министр здравоохранения Юрий Шевченко разъяснил, что в операции по освобождению заложников использовалось седативное средство фентанил³⁸. Среди заложников находились граждане ФРГ, которые после освобождения прошли осмотр в медицинских центрах Германии³⁹. В результате обследования помимо фентанила в организмах был обнаружен галотан⁴⁰.

Как уже было отмечено выше, Конвенция не содержит определения «правоохранительной деятельности» и «правоохранительных целей». Среди условий, которым должно отвечать применение токсичных химикатов и прекурсоров в не запрещаемых Конвенцией целях, выделяется лишь соответствие таким целям вида и количества используемых химикатов и прекурсоров (п. 1 (а) ст. 2). Итоги освобождения заложников в октябре 2002 г. в Москве показали важность для правоохранительной деятельности критерия учета возможных негативных последствий применения химикатов, а также учета соответствия химикатов условиям и обстоятельствам его применения.

Что касается средств борьбы с беспорядками, то в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-I

³⁸ Фентанил – наркотический анальгетик. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации» (в ред. от 6 февраля 2004 г. № 51, от 17 ноября 2004 г. № 648) фентанил занесен в Список наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

³⁹ Галотан – средство для наркоза. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации» (в ред. от 6 февраля 2004 г. № 51, от 17 ноября 2004 г. № 648) галотан занесен в Список психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых допускается исключение некоторых мер контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

⁴⁰ Ember L. Opiate ends hostage crisis. Chemical & engineering news. Vol. 80, № 44, 2002. P. 6.

«О милиции» (с изменениями от 27 июля 2006 г.) перечень специальных средств, состоящих на вооружении милиции, а также правила их применения устанавливаются Правительством Российской Федерации. При этом запрещается вооружение милиции специальными средствами, которые наносят чрезмерно тяжелые ранения или служат источником неоправданного риска (ст. 14). Закон предусматривает и применение химикатов, а именно слезоточивого газа и только в определенных законом случаях⁴¹.

Российская Федерация заинтересована в дальнейшем совершенствовании материальной базы правоохранительных органов, в том числе и путем создания новых видов «нелетальных» средств и боеприпасов, чему призван способствовать, в частности, Национальный план Российской Федерации по реализации Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2005–2007 гг.⁴²

⁴¹ В соответствии с Законом Российской Федерации «О милиции» слезоточивый газ применяется в случаях, предусмотренных пунктами 1, 2, 4, 6, 7 ч. 1 ст. 14 и ч. 1 ст. 15 Закона.

⁴² См.: Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на 2005–2007 гг. от 16 сентября 2004 г. <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=432>; Национальный план Российской Федерации по реализации Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2005–2007 гг. от 21 ноября 2005 г. http://www.government.gov.ru/archiv/data/news_text.html-he_id_103_news_id_19492.htm; Перспективы развития оружия нелетального воздействия и использование данной категории спецсредств подразделениями органов внутренних дел для обеспечения общественного порядка во время проведения массовых, спортивных и зрелищных мероприятий. МВД России. 23.01.2007. <http://www.mvd.rupress/release/4559/4559>.

The 10th Anniversary of the Chemical Weapons Convention's entering into Force (Summary)

*Olga V. Glikman**

*Ivan I. Sinyakin***

The article is devoted to the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, 13 January 1993 (CWC). In connection with the 10th anniversary of the CWC's entering into force (29 April 1997) a short review of achieved progress and current problems is of vital importance.

Besides the description of today's status of the CWC and the role the CWC plays in the global process of disarmament and strengthening peace and international security the article contains analysis of several significant issues: prohibition of the use of chemical weapons in war conflicts and international humanitarian law; use of toxic chemicals in law enforcement purposes and the issue of riot control agents, positions of state-parties to the CWC.

The article covers different approaches of academicians from The Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Indiana University School of Law (USA) and officials from The Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, Russian Munitions Agency.

* Olga V. Glikman – Ph.D in Law, senior lecturer of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia.

** Ivan I. Sinyakin – post-graduate student of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia.

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Конституционно-правовые и политические институты Государства Израиль

*Воробьева Е.В.**

Отечественные исследователи проявляют постоянный и значительный интерес к конфликтным ситуациям на Ближнем Востоке, чего нельзя сказать о политико-правовых процессах, происходящих внутри государств этого района. В контексте растущего внимания со стороны международного сообщества к перспективам развития демократии в ближневосточных странах особенно актуальным представляется изучение становления и эволюции основных конституционно-правовых и политических институтов Израиля, играющего важную роль не только в региональной, но и в мировой политике. К этому следует добавить и то, что это государство, по мнению многих правоведов, стало в последнее время своего рода лабораторией и полигоном внедрения нововведений и разработок современной науки конституционного права.

Важной составляющей любой политико-правовой системы является ее регулятивная подсистема, представленная в виде нормоустанавливающих актов и конституции. Если термин «конституция» используется в большинстве стран для обозначения уникального документа, имеющего высшую юридическую силу по отношению к другим законам, то Израиль не имеет, как принято отмечать, единой писаной конституции. Отсутствие такого юридического акта объясняется внутри- и внешнеполитическими причинами. Из-за постоянной напряженности с палестинцами, а также трудностей, связанных с определением характера политической системы израильского общества и его соци-

* Воробьева Екатерина Валерьевна – аспирант кафедры конституционного права МГИМО (У) МИД России.