

Международное и внутригосударственное право

ТРЕБОВАНИЯ К ИМПЛЕМЕНТАЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ В КОНВЕНЦИИ О ЗАПРЕЩЕНИИ ХИМИЧЕСКОГО ОРУЖИЯ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРАКТИКЕ*

С.М. Пунжин **

Подходы к составлению национального законодательства по имплементационному КХО варьируются в зависимости от особенностей каждого государства, его правовой системы и конкретного выбора модели имплементационного законодательства. Варианты здесь весьма разнообразны: от рамочного законодательства, оставляющего решение многих вопросов на усмотрение правительства, до многостраничных и подробнейших законодательных актов. Каждое из государств-участников параллельно с ратификацией, как правило, принимает специальный закон по имплементации Конвенции, тем не менее такого закона может оказаться недостаточно для реализации всех обязательств по КХО. Для эффективной национальной имплементации Конвенции необходимы и требуемые ею изменения в действующем законодательстве, а также принятие дополнительных нормативных актов. В частности, обычно в основном законе по имплементации не находят отражения проблемы, изложенные выше, в пунктах 6 и 7.

В целом по результатам семинара, состоявшегося 8–10 сентября 1995 г. в Бад-Хомбурге (Германия), представители СИПРИ-Саскачеван-Франкфурт группы по национальной имплементации Конвенции по химическому оружию выделили целый ряд факторов, влияющих на подходы к разработке имплементационного законодательства: "а) способ инкорпорации международного права в национальное; б) размер химической промышленности; с) существующие регулирующие рамки в отношении промышленности, особенно химической, в том, что касается предоставления отчетов, правил по защите окружающей среды, правил торговли, правил в отношении условий работы, охраны здоровья и безопасности;

* *Окончание.* Начало см. в № 4 нашего журнала за 1996 год.

** Кандидат юридических наук.

d) объемы торговли химикатами; e) организационная структура промышленности (например, ассоциация химических производителей); f) размер проблем, относящихся к старому и оставленному химическому оружию; g) уровень деятельности по Списку 1, включая единственный маломасштабный объект; h) опыт министерства иностранных дел по предоставлению объявляемых данных по существующим соглашениям”¹. Рассмотрим теперь, как решаются в национальном законодательстве проблемы, изложенные во второй части настоящей статьи.

1. Сбор информации с целью предоставления объявлений в ОЗХО

а) Германия

В соответствии со ст. 2 и 3 Закона о порядке выполнения Конвенции по химическому оружию (принят 2 августа 1994 г.) Федеральное правительство подзаконными актами регулирует “все ограничения, необходимые для выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции”, в том числе в отношении обязанностей по уведомлению в связи с деятельностью, охватываемой Конвенцией. В ст. 7 федеральному ведомству по вопросам экспорта, которое в соответствии со ст. 5 отвечает за сбор, обработку и проверку всех данных на основании Закона, дано право требовать предоставления сведений “в той мере, в какой это необходимо для контроля над выполнением настоящего Закона и изданных на основании настоящего Закона нормативных актов”.

Для контроля правильности сведений указанное ведомство имеет право требовать предъявления коммерческой документации, а также производить ревизию деятельности “лиц, обязанных предоставлять сведения”. Таким образом, праву ведомства по вопросам экспорта требовать сведений соответствует обязанность юридических и физических лиц, занимающихся деятельностью, попадающей в сферу Закона, такие сведения представить. Детали процедуры регулируются подзаконным актом.

Эффективное выполнение требований о предоставлении информации обеспечивается системой наказаний. Согласно ст. 15 лицо, которое умышленно или неосторожно нарушает обязательство по уведомлению в отношении химикатов, как это определено в Законе, предоставляет неполные или неверные сведения, не выдает надлежащей информации при проверке коммерческой деятельности, “выдает ее неверно, неполно или не вовремя” либо не допускает “проверку или заход”, является правонарушителем и подлежит штрафу в административном порядке в размере до 50 тыс. немецких марок, а при предоставлении неверных сведений — до 100 тыс.

Если же вышеуказанные действия представляют значительную угрозу внешним сношениям ФРГ, то в случае умысла они наказываются лишением свободы на срок до пяти лет или штрафом, при неосторожности — лишением свободы до двух лет или штрафом.

б) Норвегия

Норвежский акт № 10 от 6 мая 1994 г., посвященный имплементации Конвенции о химоружии, состоит из шести статей, из которых материальные обстоятельства определяют лишь три. Фактически Акт оставляет все дальнейшее урегулирование процесса имплементации на усмотрение “короля, которому предоставлено право издавать дальнейшие правила, касающиеся выполнения Норвегией обязательств по Конвенции” (ст. 1). В связи с этим Акт не содержит обязательств по предоставлению информации для объявлений по Конвенции, предполагая, что все будет урегулировано подзаконными актами. Акт содержит общую санкцию за его нарушения, а также нарушение любых положений, принятых в соответствии с ним: за умышленные нарушения — штраф или тюремное заключение до пяти лет, за неосторожные — штраф или тюремное заключение до двух лет.

В связи с этим можно предположить, что эти санкции будут действовать и за нарушение обязательства о предоставлении информации, которая необходима для выполнения Норвегией обязательств по объявлениям и в отношении которой, по-видимому, предполагается принятие мер исполнительной власти.

в) Финляндия

Финский имплементационный закон содержит в отношении информации для объявлений общее положение о том, что “учреждение” обязано предоставить Финскому институту для проверки Конвенции о химоружии, который обладает определенными функциями в отношении национального осуществления Конвенции, “информацию, необходимую для наблюдения за исполнением обязательств, наложенных Конвенцией” (ст. 7). Процедуры для этого должны быть установлены отдельным декретом.

Именно эта статья, как представляется, является основанием для требования от предприятий химической промышленности информации, необходимой для объявлений. Что касается термина “учреждение”, то он понимается в Акте как “учреждение, подлежащее инспекции”, что в принципе соответствует понятию “объект” в контексте ст. VI КХО.

Наказания за нарушение положений ст. 7 Акта носят чисто административный характер — запрет на продолжение отдельных видов деятельности либо требование принять меры для выполнения обязательств.

г) *Швейцария*

Федеральное постановление об исполнении Конвенции о химическом оружии закрепляет право Федерального совета установить условия предоставления юридическими и физическими лицами обязательных сведений, необходимых для выполнения Швейцарией обязательств по Конвенции (ст. 2). Лица, совершающие операции с химикатами, подлежащими контролю, должны представлять “органам контроля” необходимые сведения [ст. 5 (1)]. “Органы контроля” имеют при этом право проверить правильность сведений путем изучения первичных учетных документов [ст. 5 (3)]. Умышленное нарушение вышеуказанных обязательств по ст. 5 влечет арест или штраф до 100 тыс. швейцарских франков, неосторожное — штраф до 40 тыс.

д) *Нидерланды*

Нидерландское имплементационное законодательство (Закон о выполнении Конвенции о химическом оружии) устанавливает обязательство юридических и физических лиц предоставлять уполномоченным органам информацию в отношении деятельности, связанной с химикатами Списков 1, 2, 3, а также несписочными конкретными органическими химикатами (КОХ). При этом конкретный объем информации определяется путем отсылок к соответствующим положениям КХО (ст. 4–6). Предоставляемая информация может проверяться специально назначенными сотрудниками всеми доступными средствами, в том числе через первичные учетные документы.

е) *Великобритания*

Британский имплементационный закон закрепляет право государственного секретаря запрашивать у любого лица информацию, если это необходимо для целей Конвенции, а также предписывать, какие именно данные лицо должно иметь [раздел 22 (1), (2)]. Невыполнение запроса или предписания влечет за собой наказание в виде штрафа, а умышленное предоставление неверной информации — наказание в виде штрафа или тюремного заключения на срок до двух лет.

ж) *Канада*

Принятый в Канаде Акт об имплементации Конвенции о химическом оружии содержит статью об обязанности любых субъектов, связанных с химикатами, попадающими в сферу действия

КХО, предоставлять предписанную информацию в предписанное время и в предписанной форме Национальному органу либо другому назначенному органу, а также иметь предписанную документацию и по запросу предоставлять ее Национальному органу (ст. 11). Указанная статья достаточно четко охватывает всю необходимую информацию по объявлениям и предоставляет право Национальному органу в любой момент проверить ее правильность. Обязательства по Акту в целом, в том числе и по ст. 11, подкрепляются уголовными наказаниями в виде штрафа или тюремного заключения.

з) Австралия

Из всех существующих на настоящий момент имплементационных законодательств австралийский Акт о запрещении химического оружия 1994 года является наиболее подробным и развернутым (104 статьи на 52 страницах размером А4).

Акт о деталях устанавливает процедуру по сбору информации, необходимой для предоставления Австралией объявлений в ОЗХО. Во-первых, оператор объекта Списка 1, а также объектов сверх порогов объявлений должен получить разрешение, а оператор объекта несписочных конкретных органических химикатов, производимых сверх порогов объявлений, — сделать уведомление (ст. 15).

Во-вторых, оператор обязан предоставлять директору Офиса по Конвенции о химическом оружии всю информацию, необходимую для объявлений, иметь необходимую отчетную документацию и представлять доклады, касающиеся предприятия (ст. 30), а также по запросу предъявлять первичные документы (ст. 31). Наказания за нарушение по ст. 30 — тюремное заключение на срок до двух лет, по ст. 31 — до одного года.

и) США (проект)

Раздел 301 проекта Акта об имплементации Конвенции о химическом оружии дает право Департаменту торговли как Национальному органу США издавать положения, в соответствии с которыми каждое юридическое или физическое лицо, осуществляющее деятельность, связанную с химикатами, попадающими в сферу действия КХО, обязано передавать Департаменту торговли информацию, требуемую для осуществления Конвенции, а также обеспечить доступ к документации. По возможности Национальный орган должен использовать информацию, направляемую другим государственными органам по иным законодательным актам, чтобы избежать повторного сбора информации. Как отмечается в комментариях к проекту, раздел 301 основан на аналогичном разделе в Акте

о контроле токсичных веществ², который “является ближайшей аналогией во внутреннем праве США к режиму проверки, созданному КХО”. В соответствии с разделом 303 невыполнение или отказ от выполнения обязательств вести соответствующую документацию, предоставлять информацию Департаменту торговли, обеспечивать доступ к документации “является законным” и влечет гражданскую (штраф до 50 тыс. долл.) или в случае умысла уголовную ответственность (штраф или тюремное заключение до двух лет) (раздел 404).

к) *Выводы*

Несмотря на все различия в объемах химической промышленности, в степени детализации, в формах выражения обязательств, а также более высокое юридико-техническое качество законодательных актов стран общего права, основные принципы и схемы, заложенные в разделе, посвященном сбору информации для предоставления национальных объявлений, практически идентичны. Это, во-первых, право уполномоченного органа запрашивать необходимую информацию у всех субъектов, деятельность которых попадает в сферу охвата КХО. Во-вторых, обязанность субъектов такую информацию предоставить. В-третьих, право уполномоченных органов проверять предоставленную информацию, в том числе путем изучения первичных учетных документов. В-четвертых, наказание за нарушение обязательств в виде штрафа и/или тюремного заключения.

Фактически ни одно законодательство не делает различия между государственными и частными предприятиями, а также не учитывает нормы по защите частной собственности. Во всех актах в этой части действует принцип: если какое-либо действие должно быть осуществлено для исполнения обязательств государства по международному договору, то никакие соображения, связанные с внутренними процедурами, в имплементационном законодательстве во внимание не принимаются, даже если это вторгается в права частных субъектов.

2. Инспекции, в том числе инспекции по запросу, права инспекционной группы

а) *Германия*

Немецкий закон о порядке выполнения КХО устанавливает в ст. 7 (1) обязанности “владельцев земельных участков или помещений, где находятся объекты”, связанные с химикатами, попадающими в сферу действия Конвенции, допускать инспекции согласно положениям КХО. Кроме того, “владельцы земельных участков или помещений любого вида обязаны допускать инспек-

ции по запросу и инспекции для проведения расследований предполагаемого применения химического оружия [ст. 7 (2)].

При проведении всех типов инспекций инспекционная группа имеет безусловное право “заходить на земельные участки и в помещения, инспектировать их в регулярное рабочее время, если эти помещения не служат для проживания”. Закон также перечисляет все другие основные права инспекционной группы, изложенные в части II Приложения по проверке Конвенции [ст. 10 (1)]. Что касается инспекций по запросу и расследований предполагаемого применения химоружия, то инспекционная группа дополнительно имеет право “по распоряжению начальника сопровождающей группы” заходить в любое время в любые помещения, в том числе жилые, и инспектировать их “с целью предотвращения непосредственной опасности для общественного порядка и безопасности” (при наличии судебного распоряжения), а если “промедление чревато опасностью” — по распоряжению начальника сопровождающей группы обыскивать их, если есть веские основания предположить, что речь идет о нарушении основных обязательств по Конвенции. При расследовании предполагаемого применения химоружия допускается обследование пострадавших “даже без их согласия”.

Помимо прочего, Закон ограничивает предусмотренное ст. 13 Конституции ФРГ право на неприкосновенность жилища для эффективного доступа инспекции по запросу в жилые помещения [ст. 10 (2)].

б) Норвегия

Компактный норвежский закон в отношении процедур полностью отсылает к КХО и определяет только общую посылку без привязки к химическим объектам в том, что инспекции не принадлежащих государству объектов могут проводиться в соответствии с положениями Конвенции. Кроме того, “король или лицо, им уполномоченное”, может возложить на “владельца земли или держателя других прав такие обязанности, какие необходимы для проведения инспекции” (разд. 3). Что касается государственных объектов, то, по-видимому, презюмируется возможность их инспекции прямо на основе Конвенции без принятия имплементационного законодательства.

в) Финляндия

Финский закон устанавливает общее право доступа инспекторов ОЗХО в присутствии представителей МИД на любой объект вне зависимости от типа инспекции — будь то обычная

инспекция предприятия химической промышленности, связанного со списочными химикатами или несписочным КОХ, либо инспекция по запросу любого объекта или местности (разд. 5). Единственным ограничением является оговорка о том, что раздел о доступе не дает права проводить инспекции в частной резиденции. В разделе 5 также в общей форме перечисляются основные права инспекционной группы по Конвенции.

г) *Швейцария*

В Швейцарии федеральное постановление об исполнении Конвенции специально не регулирует вопросы проведения инспекций и прав инспекционной группы, оставляя Федеральному совету право установить необходимые процедуры [ст. 2 (1в)].

д) *Нидерланды*

Имплементационный закон Нидерландов закрепляет право доступа инспекционной группы в присутствии группы сопровождения на объекты, подлежащие обычной инспекции [ст. 13 (1)]. Кроме того, устанавливается и право инспекторов ОЗХО на доступ в любое место при инспекции по запросу, включая жилые помещения. Для того чтобы обеспечить права доступа в жилые помещения, делается специальное исключение из Закона о проникновении в помещения и инспекционной группе в присутствии группы сопровождения разрешается входить в жилища без специальной санкции и без согласия проживающих лиц [ст. 13 (2), (3), (4)].

е) *Великобритания*

В Великобритании проведение любого типа инспекций (обычной, по запросу, с целью расследования для оказания помощи в случае применения химоружия) осуществляется на основании специального разрешения, которое “может выдать государственный секретарь”. Такое разрешение предоставляет инспекционной группе право доступа на соответствующие объекты для целей проведения инспекции (п. 1–4 ст. 25). Лицо, занимающее любое помещение, в отношении которого проводится инспекция, имеет право потребовать предъявления разрешения (п. 7 ст. 25). Препятствие осуществлению права доступа влечет наказание в виде штрафа. В отношении прав инспекционной группы Закон делает общую отсылку к Конвенции.

ж) *Канада*

В Канаде специально уполномоченное лицо должно выдать инспектору ОЗХО специальный сертификат для участия в ин-

спекции на территории Канады. В соответствии со ст. 13 канадского имплементационного закона международные инспекторы имеют право доступа на объекты во время обычных инспекций, инспекций по запросу, а также расследований для оказания помощи в случае применения химоружия. Однако в п. 1 ст. 15 устанавливается, что доступ возможен только с согласия лица, осуществляющего контроль над объектом. Для доступа без согласия необходим ордер, выданный судьей. Однако такой ордер не требуется, “если условия для получения ордера существуют, но в силу обстоятельств, не терпящих отлагательства, не было бы практичным получение такого ордера” (п. 3 ст. 15). В отношении прав инспекционной группы делается общая отсылка на проведение инспекции в соответствии с положениями Конвенции (п. 1b ст. 13).

з) Австралия

Австралийский имплементационный закон также предусматривает право Организации на проведение на территории Австралии как обычных инспекций объявленных объектов, так и инспекций по запросу любого места, перечисляя при этом в общем виде права международных инспекторов. Однако это декларируемое право обставляется целым рядом условий. Во-первых, доступ на объект предоставляется с согласия субъекта, его занимающего, либо на основании проведения инспекции. Во-вторых, права инспекционной группы и инспекционного действия могут осуществляться только таким образом, который, по обоснованному мнению национального инспектора, соответствует процедурам охраны здоровья и безопасности, действующим на объекте. В-третьих, инспекция не может проводиться, если по требованию субъекта, занимающего объект, национальный инспектор не может предъявить удостоверение личности и/или инспектор Организации — письменного доказательства назначения на проведение данной инспекции. Кроме того, в отношении инспекции по запросу требуется специальное заявление о ее правомерности, которое может сделать уполномоченный орган.

и) США (проект)

Проект также закрепляет общее право Технического секретариата ОЗХО на проведение инспекций независимо от их типа и на доступ на объекты, находящиеся на территории США. Нарушение этого права влечет гражданское или уголовное наказание. Каждая отдельная инспекция может проводиться только после письменного уведомления владельца и оператора, управляющего объектом, подлежащим инспекции [раздел 301 (в)]. Инспекция

проводится с согласия владельца или управляющего оператора либо в отсутствие согласия на основании ордера, выданного уполномоченным лицом. Настолько, насколько это совместимо с обязательствами по КХО, инспекция не может охватывать: финансовые данные; данные о продажах и маркетинге (за исключением информации об отправках); данные о ценах, персонале, исследованиях, патентах; сведения, необходимые для соблюдения положений об охране окружающей среды, охране здоровья и безопасности персонала [раздел 101 (е)]. Учитывая особенности правовой системы США, раздел 406 (с) содержит запрет на выдачу судебных предписаний, которые ограничивали бы право Технического секретариата на проведение инспекций.

к) *Выводы*

Анализ показывает, что подходы к решению вопроса о предоставлении международным инспекторам доступа как к объявляемым объектам, так и к любым местам при инспекциях по запросу имеют много сходства, при этом, как правило, не делается различия между типами инспекций. Наиболее существенные различия имеются между континентальной и англо-американской системами права. Если в первом случае устанавливается право инспекторов ОЗХО на доступ на объекты, обязанность владельцев или операторов допускать инспекторов и количество ограничений сведены к минимуму, то во втором — право на доступ обставлено многими условиями: уведомление об инспекции, согласие, а в его отсутствие — наличие ордера, необходимость соблюдения определенных национальных правил и т.п.

Имплементационные акты специально не затрагивают вопроса о конституционных ограничениях или проведении инспекций по запросу, предполагая, по-видимому, абсолютный примат международного права (в данном случае норм Конвенции), поскольку разрешают инспекции в любые места, даже в жилые помещения. А законы Германии и Нидерландов специально для этих целей даже делают исключения из важнейших внутренних актов: Германия — Конституции, Нидерланды — общего закона. Единственная страна, которая не вписывается в общую тенденцию, — Финляндия, закон которой не позволяет инспекцию частной резиденции.

Права инспекционной группы, как правило, подробно не излагаются, очевидно исходя из достаточности Конвенции и возможности прямого применения ее положений на основе закрепления в законе права ОЗХО на проведение инспекций. Только в некоторых случаях эти права либо даются в общем виде, либо выделяются отдельные, наиболее существенные с точки зрения необходимости

закрепления на национальном уровне, либо делается отсылка к перечню прав инспекционной группы по Конвенции.

В качестве гарантий эффективного осуществления КХО целый ряд законов предполагает в дополнение к международным проведение внутренних инспекций (Финляндия, Швейцария, Нидерланды, Австралия) как меры внутреннего контроля за соблюдением Конвенции, а также возможность использования силы, принудительных мер для обеспечения доступа инспекторов на объекты (Швейцария, Нидерланды, Финляндия, Великобритания, Австралия, Канада).

3. Экспортный контроль

а) Германия

Закон о порядке выполнения Конвенции по химическому оружию специально не касается вопросов экспортного контроля, за исключением установления права федерального правительства запрещать импорт, экспорт и транзит химикатов, попадающих в сферу действия Конвенции, “если это касается оборота с государствами, не являющимися государствами-участниками”, а также права запрещать реэкспорт таких химикатов в третье государство-участник” (п. (1), 1 а), б) ст. 2).

б) Финляндия

Закон определяет ведомства, ответственные за экспортный контроль по Конвенции (Министерство торговли и промышленности, а также Министерство обороны в области, подпадающей под действие Акта об экспорте и транзите оборотных материалов) (разд. 2), устанавливает применимость уже действующих нормативных актов в области экспортного контроля (Акт о гарантиях внешней торговли и экономического роста и Акт об экспорте и транзите оборотных материалов) к режиму контроля экспорта химикатов по Конвенции и указывает, что дальнейшие ограничения экспорта и импорта химикатов, установленные в Конвенции, будут введены в действие отдельным постановлением (разд. 10).

в) Швейцария

Федеральное постановление закрепляет право Федерального совета устанавливать условия экспорта, импорта и транзита химикатов в рамках обязательств по КХО. Кроме того, в отношении некоторых стран Федеральный совет может устанавливать общие запрещения, что же касается государств—участников КХО,

то в их отношении Совет может делать исключения из режима контроля.

г) *Нидерланды, Великобритания, Норвегия*

Вопрос специально не регулируется.

д) *Канада*

В отношении экспорта и импорта списочных химикатов закон отсылает к Акту о разрешениях на экспорт и импорт и предоставляет право на осуществление экспорта и импорта только на основании положений данного акта.

е) *Австралия*

В части экспортного контроля имплементационный закон содержит общее обязательство оператора не допускать передачу химикатов Списков 1 и 2 государствам, не участвующим в Конвенции, а также соблюдать ограничения в отношении химикатов Списка 3.

ж) *США (проект)*

Американский проект в основном не касается вопросов экспортного контроля, за исключением установления запрета на передачу химикатов Списков 1 и 2 в государства — не участники КХО.

з) *Выводы*

В целом законодательные имплементационные акты специально не регулируют вопросы экспортного контроля, ограничиваясь ссылками на действующее законодательство, полномочия государственных органов по регулированию экспорт и устанавливая в общей форме ограничения на экспорт списочных химикатов. При этом государства исходят, по-видимому, из того, что процедуры конкретного регулирования экспорта и импорта списочных химикатов не имеют особой специфики по сравнению с действующим в государстве режимом экспортного контроля и в основном им охватываются. Проблемы здесь могут возникать для государств, законодательство об экспортном контроле которых недостаточно развито. В этом случае им потребуются дополнительные усилия, с тем чтобы обеспечить выполнение требований Конвенции в части контроля за экспортом списочных химикатов в страны — не участницы КХО.

Ни одно из проанализированных имплементационных законодательств не касается вопроса о пересмотре “национальных правил в

области торговли химикатами” в соответствии с п. 2 е) ст. XI КХО. Причина этого достаточно очевидна: само обязательство изложено предельно ясно, остается лишь начать процесс, результат которого может быть изложен в отдельных поправках к действующим актам, чтобы излишне не загромождать имплементационный закон. Кроме того, существует и желание оставить в определенной степени “свободу рук”, поскольку п. 2 е) не устанавливает точных временных рамок, а вопросы экспортного контроля могут быть весьма “чувствительны”. Таким образом, государство, исходя из эффективности выполнения Конвенции, может ускорять или притормаживать пересмотр, однако не нарушая других положений Конвенции, в частности не сохраняя между собой ограничений на торговлю химикатами в мирных целях (п. 2 с) ст. XI КХО), поощряя свободную торговлю химикатами (Преамбула КХО). Грань здесь весьма зыбкая, и поэтому государство может легко оказаться нарушителем положений ст. XI. Следовательно, необходимо быть весьма осторожным, используя гибкость, заложенную в норме о пересмотре национального законодательства по контролю экспорта химикатов.

4. Правовая помощь

а) *Германия, Норвегия, Финляндия, Нидерланды, Великобритания, Канада, Австралия*

Вопрос специально не регулируется.

б) *Швейцария*

Федеральное постановление содержит специальное право исполнительных контрольных, правоохранительных органов сотрудничать с компетентными органами других государств, с международными организациями и координировать расследования, касающиеся применения Постановления, то есть вопросов, связанных с имплементацией Конвенции, а также аналогичных нормативных актов других государств или относящихся к выполнению функций международной организацией (п. 1 ст. 15). С этой целью они могут запрашивать и передавать необходимые данные иностранному государству или международной организации, в частности касающиеся содержания, количества, места назначения, получателей, использования товаров и технологий, а также лиц, связанных с поставками. Данные передаются иностранному государству на основе взаимности, а международной организации — без этого условия и только в том случае, если имеются уверения, что: а) соот-

ветствующая информация используется только для целей имплементационной Конвенции (“для целей, соответствующих настоящему постановлению”) и б) в уголовном преследовании эта информация применяется только в соответствии с положениями, регулируемыми предоставлением международной правовой помощи (п. 3, 4 ст. 15).

в) *США (проект)*

Положение о правовой помощи содержится в форме декларации Конгресса о том, что политикой США будут сотрудничество с другими участниками КХО и предоставление правовой помощи для имплементации соответствующих запретов (п. 1 разд. 4).

г) *Выводы*

Вопрос о правовой помощи не является специфичным для Конвенции и регулируется в каждом государстве на основе существующих национальных норм. Возникающие проблемы вполне могут решаться в каждом отдельном случае на основе отработанных механизмов. Все это и стало причиной того, что подавляющее большинство государств не устанавливает специальных норм о правовой помощи в соответствии с КХО.

5. Экстерриториальная экспедиция, типы наказаний

а) *Германия*

Закон о порядке выполнения КХО имеет экстерриториальную составляющую. По закону федеральное правительство имеет право запрещать гражданам Германии осуществлять в государствах — не участниках Конвенции владение, производство, переработку, продажу, потребление, переработку химикатов, попадающих в сферу охвата Конвенции (п. (1) 1 (d) ст. 2), исходя из того, что в государствах-участниках законодательный режим обеспечит выполнение запретов Конвенции всеми лицами, находящимися в пределах их юрисдикции. Кроме того, запреты, касающиеся импорта, экспорта, транзита, реэкспорта химикатов, создания объектов для их производства, могут быть распространены на действия граждан Германии, находящихся в любом иностранном государстве, в том числе участнике Конвенции.

Закон распространяет уголовные наказания за нарушения запретов и ограничений, связанных с Конвенцией, на преступления, совершенные за границей, “если преступником является немец” (ст. 18).

В качестве санкций за нарушения закон предусматривает уголовные и административные наказания.

б) *Норвегия*

Вопрос специально не регулируется.

в) *Финляндия*

В Финляндии вопрос о юрисдикции и возможных наказаниях решен в отдельном Акте об изменениях Уголовного кодекса. В соответствии с ним введено уголовное наказание за нарушения запретов в отношении химического оружия. Здесь действует принцип, по которому “иностранец может быть приговорен согласно закону Финляндии, даже если нарушение, совершенное им, не является наказуемым согласно закону места совершения деяния”. Тот же принцип распространяется в Финляндии на военные преступления, нарушения прав человека, геноцид или заговор с целью геноцида. Таким образом, установлено весьма далеко идущее правило, по которому оказавшийся на территории Финляндии иностранец, например из государства, не участвующего в Конвенции, совершавший правомерные действия в своем государстве, будет наказан в Финляндии, если эти действия противоречат ее закону.

В качестве санкций в Финляндии установлены уголовные наказания.

г) *Швейцария*

Согласно Федеральному постановлению нарушения Конвенции, совершенные швейцарцами или лицами, постоянно проживающими в Швейцарии, за границей являются наказуемыми, согласно этому постановлению, вне зависимости от закона места совершения деяния (п. 4 ст. 8).

В качестве санкций установлены уголовные и административные наказания.

В соответствии с имплементационным законом нидерландское уголовное законодательство применимо в отношении гражданина Нидерландов, виновного в совершенном за границей нарушении запретов, связанных с химическим оружием или химикатами Списка 1 (ст. 14).

д) *Великобритания*

Запреты химического оружия, установленные в законе, и наказания за их нарушение (вплоть до пожизненного заключения) распространяются на действия, “совершенные в Соединенном Королевстве или где-либо еще”. Что касается действий, совершенных за границей, то это относится только к гражданам Соединенного Королевства либо компаниям, учрежденным по праву любой части Королевства.

е) *Канада*

В соответствии с канадским законом нарушения его положений, совершенные за границей гражданами Канады или лицами, постоянно проживающими в Канаде, рассматриваются как совершенные на территории Канады.

ж) *Австралия*

Австралийский Акт в полном объеме распространяется на действия или бездействия граждан Австралии за ее пределами.

з) *США (проект)*

В США проект законодательства распространяет за пределы страны юрисдикции и запреты на действия, нарушающие режим Конвенции и совершенные гражданами США (разд. 201, 203).

Наказания проектом предусмотрены гражданские и уголовные.

и) *Выводы*

Имплементационное законодательство практически всех стран имеет ярко выраженную экстремальную направленность, как это и предусмотрено Конвенцией. Некоторые страны идут даже дальше, устанавливая фактически универсальную юрисдикцию. В результате любой иностранец, нарушающий Конвенцию, оказывается под юрисдикцией как государства, на территории которого он находится, так и государства гражданства. Тем самым предполагаемый в Конвенции режим универсального установления юридически реализуется через законодательные меры государств и получает дополнительное подкрепление в уязвимых местах стыков — по границам национальных юрисдикций.

В отношении типов наказаний государства используют различные подходы, трактуя фразу “в том числе принимает уголовное законодательство” расширительно — как не исключющую и другие виды наказаний. Этот гибкий подход позволяет учесть традиции национальных правовых систем и подтверждает условность различий в переводах текстов КХО.

6. Вопросы обращения с конфиденциальной информацией, полученной от ОЗХО, действия государств в случаях нарушения конфиденциальности сотрудниками Технического секретариата

а) *Германия*

Закон содержит только общее положение об обязанности федеральных министерств и ведомств при обработке полученных

от Организации сведений “соблюдать положения Конвенции по защите конфиденциальных данных” (п. 4 ст. 6).

б) Норвегия, Швейцария, Нидерланды

Вопрос специально не регулируется.

в) Финляндия

В Финляндии имплементационный закон устанавливает обязательство любого лица, получившего в силу данного закона или при исполнении Конвенции доступ к профессиональным или деловым секретам другого лица, не разглашать соответствующую информацию без согласия последнего. Кроме того, полученная от ОЗХО конфиденциальная информация не должна раскрываться или использоваться вопреки Конвенции (разд. 8). Каждый, кто нарушает данные обязательства, подвергается штрафу или тюремному заключению на срок до шести месяцев “за нарушение обязательств в отношении конфиденциальности по Конвенции о химическом оружии” (разд. 9).

г) Великобритания

По британскому закону информация, полученная в связи с его выполнением или осуществлением Конвенции и имеющая отношение к деятельности какого-либо лица, не может раскрываться. Исключениями являются: согласие этого лица; раскрытие в связи с действиями, осуществляемыми для достижения целей имплементационного Закона или Конвенции, в связи с уголовными расследованиями, необходимостью реализации запретов на экспорт и импорт, при опасности для общества, для обеспечения безопасности Соединенного Королевства. Информация может также передаваться Международному Суду при рассмотрении им спора, имеющего отношение к КХО (разд. 32).

Других положений по защите конфиденциальности проект не содержит.

д) Канада

Канадский закон (п. 17) устанавливает правило, в соответствии с которым вся информация, полученная согласно этому закону или Конвенции, является конфиденциальной. Такая информация не может разглашаться, за следующими исключениями: письменное согласие лица, от которого она была получена; наличие чрезвычайных обстоятельств, затрагивающих общественную безопасность; существует необходимость исполнить обязательство

по данному закону или по Конвенции; имеется соответствующее обязательство по Конвенции. Не может вышеуказанная информация использоваться и в судебном процессе, если только процесс не связан с осуществлением закона.

е) Австралия

В Австралии имплементационный закон (разд. 102) устанавливает обязательства в отношении сохранения конфиденциальной информации только для непосредственно занятых осуществлением закона и Конвенции (сотрудники Национального органа, национальные инспекторы и др.). Упомянутые лица не должны, даже в суде, раскрывать данные, полученные ими в связи с выполнением служебных обязанностей, если это не требуется для достижения целей закона или выполнения обязательств по КХО.

ж) США (проект)

Раздел 302 американского проекта обеспечивает защиту конфиденциальной информации, полученной соответствующими государственными органами при осуществлении Конвенции. Как указывается в комментариях к проекту, обязательства, предусмотренные в данном разделе, не заменяют, а дополняют положения Конвенции, имеющие отношение к защите информации. Из общего режима запрета по разделу 302 имеется четыре исключения. Информация может раскрываться, если она передается: Техническому секретариату или государствам-участникам в соответствии с Конвенцией; комитетам или подкомитетам Конгресса; для целей правоприменения в отношении имплементационного закона; по решению Национального органа, когда это необходимо в национальных интересах. В последнем случае для раскрытия информации необходимо истечение 30 дней после уведомления заинтересованного лица.

Раздел 302 также предусматривает уголовные наказания за преднамеренное нарушение обязательств по защите информации. В проекте особо подчеркивается, что все положения раздела распространяются и на сотрудников Технического секретариата ОЗХО.

з) Выводы

Большинство имплементационных законов в той или иной форме включают нормы, относящиеся к защите конфиденциальной информации, связанной с осуществлением Конвенции. При этом различаются как объем обязательств, так и специфические элементы режима запрета, получившие отражение в национальных законах. Практически ни один закон не содержит в этой части

всеобъемлющих и детальных положений, выделяя обстоятельства, интересующие данного законодателя. На практике, очевидно, в большинстве случаев будет обеспечиваться применение как закона, так и самой Конвенции там, где она прямо устанавливает права и обязанности для государства. Кроме того, принимается во внимание и то, что после присвоения уровня классификации к информации по Конвенции будут применимы все соответствующие национальные нормы. Цель законов как раз и состоит в том, чтобы придать информации по осуществлению КХО в принципе конфиденциальный характер.

Весьма примечательно, что за единственным исключением (США), законы не содержат норм о возможных действиях государств в случаях нарушения конфиденциальности сотрудников Технического секретариата и ОЗХО и отказа генерального директора Технического секретариата от его иммунитета. В этих условиях может оказаться бездействующим заложенный в Приложении по конфиденциальности превентивный механизм и серьезные нарушения конфиденциальности фактически будут безнаказанными, тем самым подрывая доверие к Организации. Было бы желательно достичь многосторонней договоренности по этому вопросу, однако это может потребовать значительного времени. Более быстрым решением было бы включение соответствующих норм, по типу проекта США, в национальное законодательство. Тем самым при отказе от иммунитета сотрудник Технического секретариата при нахождении на территории конкретной страны оказывался бы в сфере действия ее юрисдикции и мог бы быть наказан за совершенные им противоправные деяния. Пока же государства исходят из того, что в п. 21 Приложения по конфиденциальности в отношении обязательства оказывать содействие в принятии мер при нарушении существует квалификация “по мере возможности” оставляет свободу действий в этом вопросе.

Более жестко ставится проблема в проекте Политики ОЗХО относительно конфиденциальности, которая после принятия ее первой Конференцией государств-участников КХО станет обязательным документом. По этому проекту предполагается, что при отказе от иммунитета по просьбе Генерального директора или пострадавшего государства-участника должны в рамках применимой юрисдикции возбуждаться процессуальные действия против нарушителя. “Государства-участники должны принимать любые надлежащие административные и правовые меры с целью обеспечить возможность эффективного осуществления данного механизма”. В соответствии с этой нормой государство должно располагать необходимым инструментарием для преследования и наказания нарушителя конфиденциальности из числа сотрудников Технического секретариата. При этом на усмотрение государства оставляется оп-

ределение того, достаточны ли существующие нормы или целесообразно принятие новых. Однако после придания обязательной силы Политике ОЗХО относительно конфиденциальности здесь, по-видимому, будет применен принцип о невозможности ссылаться на свое внутреннее законодательство как обоснование отказа от преследования сотрудника Технического секретариата, нарушившего конфиденциальность.

Заключение

Объем и структура имплементационных законов существенно отличаются друг от друга, но в целом, как было показано выше, они содержат в основном аналогичные ответы на главные вопросы национальной имплементации КХО. В завершение хотелось бы остановиться на одной проблеме, которая почти не затронута в Конвенции и нашла отражение, причем с прямо противоположных точек зрения, только в двух национальных законах, проанализированных выше (Австралии и Германии). Это ответственность за ущерб в результате действий Организации. В Конвенции (Приложение по конфиденциальности, п. 22) упомянут только один элемент: “Организация не несет ответственности за любое нарушение конфиденциальности, совершенное сотрудником Технического секретариата”. Данной нормой разрешена часть проблемы, однако остается возможность других видов ущерба. Германия и Австралия попытались решить эту проблему. По австралийскому закону Австралия не несет ответственности за любые действия или упущения со стороны Организации или ее инспектора при имплементации Конвенции в Австралии. В Германии же, наоборот, государство несет ответственность перед своими юридическими и физическими лицами за ущерб, причиненный членом инспекционной группы. Конвенция — живой организм, многое будет решаться на практике, однако данный пример отчетливо демонстрирует, что отсутствие на многостороннем уровне хотя бы общих принципов урегулирования проблем взаимоотношений Организации и ее членов может повлечь за собой потенциальные трения. Различия же подходов, уже сейчас принятых национальными законодательствами, вряд ли будут способствовать решению проблемы.

Анализ имплементационного законодательства по Конвенции отчетливо демонстрирует общую тенденцию, которой в основном придерживаются все законодатели независимо от особенностей правовых систем и принципов инкорпорации норм международного права во внутреннее право. Сложные теоретические проблемы соотношения международного и национального права не смущают

законодателя и разрешаются достаточно просто. В частности, необходимость защиты частной собственности, проблемы установления экстерриториальной юрисдикции, естественно, принимаются во внимание, однако лишь в той мере, в какой необходимо обеспечить процедурную сторону. Сами же материальные требования Конвенции, непосредственно и весьма серьезно затрагивающие интересы юридических и физических лиц, жестко закрепляются национальным законом. Заключение Конвенции, государства как никогда ранее позволили международному праву вторгнуться в пределы своей внутренней компетенции, причем в весьма чувствительной для национальных интересов и безопасности сфере. Участие имплементационных законов в этом процессе не меняет его существа: практически они выполняют роль дополнительной перестройки шестеренки в механизме воздействия международного права на внутригосударственные отношения.

Опыт Конвенции показывает нарастание интрузивности международного права. Эта тенденция будет продолжаться в первую очередь в сфере многосторонних договоров по разоружению, что вытекает из природы таких договоров. Их разработка и подписание оказались возможны именно сейчас, в переходный период после завершившегося глобального противостояния и глобальной конфронтации. Для этого созрели политические предпосылки, две из которых, прямо противоречащие друг другу, являются основными. Во-первых, уровень доверия и сотрудничества достиг достаточно высокой степени, при которой государства готовы начать реальное разоружение и допустить строгий международный контроль на своей территории. Во-вторых, этот уровень еще недостаточно высок, чтобы предпринимать в этой сфере односторонние действия или доверять партнерам "на слово". В итоге разрабатываются глубоко затрагивающие государственный суверенитет договоры, содержащие весьма серьезные и реальные меры воздействия в случае их нарушения. Прежде всего это относится к Конвенции о запрещении химического оружия. За возможность проверять партнера приходится платить допуском контроля и на свою территорию. В итоге совокупного воздействия различных факторов созданы весьма сильные побудительные импульсы для максимально адекватного отражения обязательств по Конвенции в национальном законодательстве. И, как показывает практика, эти импульсы весьма эффективно работают.

¹ Statement by the SIPRI-Saskatchewan-Frankfurt Group. — Frankfurt and Stockholm, December 1995.

² 15 U.S.C. 2607 (a) (1) (A).