

Международное и внутригосударственное право

ТРЕБОВАНИЯ К ИМПЛЕМЕНТАЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ В КОНВЕНЦИИ О ЗАПРЕЩЕНИИ ХИМИЧЕСКОГО ОРУЖИЯ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРАКТИКЕ (сравнительный анализ)

С.М.Пунжин*

I

Подписанная 13 января 1993 г. Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении (далее Конвенция, или КХО), представляет собой уникальный правовой инструмент не только в области права разоружения, но и в международном праве вообще. В практике международного права немного найдется международных договоров, сравнимых с Конвенцией в части проработки мельчайших деталей обязательств и установления подробнейших процедур их имплементации и контроля выполнения. Кроме того, Конвенция помимо запрещения вида оружия массового уничтожения создает международную организацию с единственной целью обеспечения полной реализации ее положений. В том же, что касается глубины проникновения международного права в сферу, относящуюся к внутренней компетенции государства, Конвенция практически не имеет прецедентов.

Естественно, подобный документ требует подробного и всеобъемлющего исследования, что, однако, невозможно сделать в рамках журнальной статьи. В связи с этим хотелось бы остановиться только на одном элементе Конвенции, имеющем особое значение для ее национально-правовой имплементации, — специальных обязательствах, прямо влекущих за собой приведение внутреннего законодательства в соответствие с положениями Конвенции, а также оценить необходимость участия норм внутреннего права в реализации КХО.

Несмотря на то что Конвенция сама по себе весьма детализирована, сложность проблемы уничтожения целого вида оружия и

* Кандидат юридических наук.

обеспечения его контроля не позволила выработать текст, который был бы полностью самоисполнимым. С учетом различий в системах обеспечения соответствия национального права нормам права международного каждое государство-участник объективно стоит перед необходимостью принятия внутреннего имплементационного законодательства.

С точки зрения процесса реализации Конвенции в рамках национальной правовой системы все ее положения можно разделить на три группы: самоисполнимые нормы; нормы, содержащие прямые требования осуществления национальных законодательных мер; несамоисполнимые нормы. Первую группу, в свою очередь, можно подразделить на общие обязательства в отношении поведения государства и конкретные процедуры осуществления требований Конвенции, причем со стороны как государства-участника, так и занимающейся проверкой Организации по запрещению химического оружия (далее — Организации, ОЗХО). В третью входят, во-первых, требования о разработке процедур деятельности ОЗХО; во-вторых, нормы, реализация которых может быть обеспечена только с помощью или при участии внутреннего законодательства государств. Для целей настоящей статьи особый интерес представляет именно эта, последняя подгруппа, а также вторая большая группа — нормы, содержащие прямые требования осуществления национальных законодательных мер, поскольку именно они влекут принятие имплементационного законодательства.

Учитывая сложность обеспечения обязательств по Конвенции, ее авторы решили не ограничиваться установлением общих обязательств государств в отношении химического оружия (ст. I Конвенции). Отдельная статья специально посвящена определенному минимуму мер, гарантирующих имплементацию этих обязательств (ст. VII “Национальные меры по осуществлению”). Причем, в отличие от традиционных, в международных договорах общих норм о том, что государство принимает необходимые меры по выполнению того или иного договора, КХО в достаточно высокой степени конкретизирует эти меры, вторгаясь в сферу внутренней компетенции и определяя направления законодательной деятельности государств-участников. Название ст. VII, однако, гораздо шире ее содержания. К национальным мерам по осуществлению можно отнести и многие другие положения Конвенции, в частности нормы, касающиеся действий государств в процессе уничтожения химического оружия и объектов по его производству, контроля над этим процессом в ходе контроля химической промышленности. Фактически ст. VII посвящена законодательным и административно-организационным мерам, необходимым для выполнения Конвенции.

В законодательстве к мерам по ст. VII относится установление

правовых запретов для юридических и физических лиц на осуществление деятельности, запрещаемой по Конвенции государствам-участникам. Тем самым производится передача регулирующего сигнала с международного уровня на уровень субъектов национального права. В первую очередь это относится к ст. I ("Общие законодательства"), касающейся общего запрещения химического оружия, а также к ст. VI ("Деятельность, не запрещаемая по настоящей Конвенции"), устанавливающей ограничения в отношении использования токсичных химикатов и их прекурсоров для целей, не запрещаемых по Конвенции. Административно-организационные меры включают назначение или учреждение национального органа для связи с Организацией и другими государствами-членами, определение порядка обращения с конфиденциальной информацией, полученной из ОЗХО, а также обеспечение безопасности людей и защиту окружающей среды в процессе выполнения обязательств по Конвенции (уничтожение химического оружия, обеспечение доступа международных инспекторов для проверки объектов, связанных с химическим оружием, для химической промышленности).

В качестве своеобразного механизма контроля за выполнением всех обязательств, касающихся внутренних законодательных или административных мер (помимо ст. VII обязательство по изменению законодательства есть и в п. 2 *е* ст. XI "Экономическое и техническое развитие"), ст. VII предусматривает обязательство государства информировать Организацию о таких мерах.

Принятие национальных законодательных мер по ст. VII не исчерпывает выполнение законодательства. Без перевода ряда положений Конвенции на язык внутреннего права они не могут работать в полном объеме. В то же время целая группа норм КХО может исполняться и без посредства внутреннего права, например, п. 1 *а* ст. III "Объявления". В соответствии с ним государство-участник предоставляет ОЗХО объявления, в частности о химическом оружии и объектах по его производству, находящихся в его собственности или владении или размещенных в любом месте под его юрисдикцией или контролем. Поскольку такая информация находится непосредственно в ведении государственных органов, подобная норма может осуществляться прямо, без посреднического участия национального права в доведении договорных требований до адресата.

Возможность прямого действия норм Конвенции, относящихся к обязательствам государств-участников, зависит от нескольких факторов: во-первых, от характера правила поведения и его адресата; во-вторых, от способа его выражения в соответствующем положении Конвенции; в-третьих, от решения вопроса о соотношении действия международного и национального права в право-

вой системе государства-участника; в-четвертых, от политико-правового подхода и правовых традиций.

В принципе тот или иной внутригосударственный механизм осуществления требований международного права внутри государства для имплементации данной Конвенции не специфичен и является необходимым предварительным условием национальной имплементации в той или иной форме, включая возможности прямого и непрямого действия, любого международного договора, в том числе и КХО. То же в общем можно сказать и о политико-правовом подходе к выбору способов составления имплементационного законодательства, и об особенностях традиций юридической техники.

Влияние вышеуказанных факторов на национальное осуществление Конвенции с учетом того, что на выбор принципов построения законодательства об осуществлении Конвенции в той или иной мере влияет и сама Конвенция, будет прослежено на примере законодательств различных стран.

Все нормы КХО для целей национальной имплементации можно разделить на две большие группы по адресатам: права и обязательства ОЗХО и права и обязательства государства-участника. Последовательный анализ статей Конвенции и частей Приложения по проверке, являющегося “неотъемлемой частью” Конвенции, позволит оценить нормы КХО с точки зрения необходимости имплементационного законодательства.

Статья I “Общие обязательства”. Статья содержит общие обязательства государства-участника в отношении запрещения химического оружия. Высокая степень обобщения, с одной стороны, определяет ее как фундамент КХО и имплементационных мер, а с другой — для реального осуществления требует конкретизации в самой Конвенции (пп. 1 *d*, 2, 3, 4 отсылают непосредственно к положениям Конвенции и, естественно, в имплементационном законодательстве).

Статья II “Определения”. Так же, как и часть I Приложения по проверке, она содержит согласованное понимание ключевых терминов Конвенции, без чего невозможно ее применение. Инструментальный характер этой статьи делает неизбежным появление соответствующих разделов в национальных нормативных актах, как того требуют принципы юридической техники.

Статья III “Объявления”¹. В совокупности с соответствующими положениями Приложения по проверке, определяющими содержание объявлений, и с форматами объявлений, разработанными на многостороннем уровне в качестве обязательных для применения стандартов предоставления информации государствами—участниками Организации, статья может применяться непосредственно как таковая. Национальные нормы для имплементации этой статьи

необходимы только в том случае, если для сбора информации государство должно запрашивать частных субъектов. По-видимому, это относится только к объектам по производству химического оружия, которые могли быть частными предприятиями, поскольку вряд ли в истории химического оружия имеются случаи, когда оно официально и законно находилось во владении частных лиц.

Статья IV “Химическое оружие” и ст. V “Объекты по производству химического оружия”, части IV и V Приложения по проверке. Основное обязательство, которое неизбежно требует имплементационного национального законодательства—предоставления доступа международным инспекциям к химическому оружию и объектам по его производству с целью систематической проверки посредством инспекции на месте. В законодательстве целесообразно также в той или иной форме отразить положения этих статей об обеспечении безопасности людей и защите окружающей среды, тем более что в них дается прямое указание на осуществление транспортировки, отбора, проб, хранения и уничтожения химического оружия, а также на уничтожение объектов по производству химического оружия в соответствии с национальными стандартами. Кроме того, применительно к объектам по производству химического оружия, которые являлись или являются частными предприятиями, могут потребоваться национальные нормы, определяющие порядок отношений их собственности с государством в процессе инспекций и уничтожения.

Статья VI “Деятельность, не запрещаемая по настоящей Конвенции”, части VI—IX Приложения по проверке. Данные статьи и части потребуют развернутого национального законодательства для урегулирования всего комплекса отношений государства и химической промышленности при выполнении государством Конвенции (объявления, инспекции, экспортный контроль, сбор информации, доступ на объекты химической промышленности).

Статья VII “Национальные меры по осуществлению”. Необходимость национального законодательства для установления юрисдикции и мер ответственности применительно к действиям юридических и физических лиц, нарушающих Конвенцию. Отсутствие реального национального механизма по этой статье может серьезно подорвать “прочность” Конвенции в целом, поскольку не будут выполнены прежде всего задачи превенции ее нарушений.

Статья VIII “Организация” не требует специального национального законодательства об иммунитетах Организации “на территории или в любом другом месте под юрисдикцией или контролем государства-участника”. Вполне вероятно, однако, что для этого будет достаточно соответствующего соглашения на основании п. 50 ².

Статья IX “Консультации, сотрудничество и выяснение фактов” предусматривает возможность проведения инспекции на месте “любого объекта или пункта на территории или в любом другом месте под юрисдикцией или контролем” государства-участника, причем государство-участник заранее дает право Организации на проведение такой инспекции (п. 10 ст. IX). Инспекции может подлежать любой объект, в том числе и не связанный с химическим производством. При наличии достаточных оснований таковым может быть и любое частное владение. Несомненно, что международные обязательства по выполнению положений ст. IX, а также соответствующей части X Приложения по проверке должны обеспечиваться в национальном законодательстве, гарантирующем реальность доступа международной инспекции в любую точку территории государства-участника, в том числе и в частное владение, через установление обязательств субъектов национального права разрешать такой доступ.

Статья X “Помощь и защита от химического оружия”. Единственными положениями настоящей статьи, которые могут потребовать принятия внутренних нормативных актов, являются обязательства государства-участника облегчать обмен оборудованием, материалами, научно-технической информацией о средствах защиты от химического оружия (внесение изменений в законодательство об экспортном контроле) и процедуре расследования применения или угрозы применения химического оружия по части XI Приложения по проверке (обеспечение доступа международной инспекции к необходимым объектам).

Статья XI “Экономическое и техническое развитие” содержит в пункте *e* прямое обязательство о пересмотре существующих национальных правил в области торговли химикатами.

Статьи XII—XXIV содержат нормы об ответственности государств-участников, процедуре урегулирования споров, поправках, заключительные договорные положения и не требуют национальных имплементаций.

Часть II Приложения по проверке “Общие правила проверки”. Национальное законодательство необходимо для: а) имплементации положений о привилегиях и иммунитетах членов инспекционной группы, наблюдателей при инспекциях по запросу, а также о правах инспекционной группы и инспекционного государства-участника; б) освобождения от посадочных, взлетных и иных сборов нерегистровых самолетов, используемых для доставки инспекционных групп ОЗХО; в) определения с целью доведения до адресатов общих прав и обязанностей инспекционной группы и inspectируемого государства-участника. В дополнение к этому существуют и специальные права и обязанности как государства-участника, так и

Организации, например в соответствии с частями X (Инспекция по запросу) и XI (Расследования в случаях предполагаемого применения химического оружия), для чего также может быть необходимо имплементационное законодательство.

Приложение по защите конфиденциальной информации. В национальном законодательстве целесообразно определить меры "содействия и поддержки" при рассмотрении нарушений конфиденциальности сотрудниками Технического секретариата ОЗХО, а также принятии "соответствующих мер при установлении нарушения"³. При этом важно было бы установить линию действия государства при отказе Генерального директора Технического секретариата от иммунитета сотрудника, совершившего серьезное нарушение конфиденциальности⁴.

II

Практическое осуществление Конвенции может быть весьма затруднено без разрешения в принципиальном плане целого ряда юридических проблем и адекватного отражения найденных решений в национальном законодательстве.

1. Государство-участник должно обеспечить выполнение обязательств по контролю за национальной химической промышленностью, связанной с производством списочных химикатов⁵. Для этого требуется, во-первых, предоставление информации в виде объявлений о производстве списочных химикатов с указанием основных параметров таких производств и, во-вторых, допуск в производственные зоны, на предприятия инспекторов международной организации. Становясь участниками Конвенции, государство-участник берет на себя обязательства выполнять данные положения, однако для выполнения этого международно-правового обязательства ему необходимо урегулировать свои взаимоотношения с частными субъектами и выработать систему норм, налагающих на них соответствующие национально-правовые обязательства.

Реализация положений КХО об объявлениях и об инспекциях на местах означает вторжение международного права не только в сферу внутренних дел государства, что, в принципе, явление далеко не новое, но и во внутреннюю компетенцию частного субъекта.

Одним из основных принципов современного гражданского общества является свобода выбора поведения частного субъекта, регламентации им своей производственной деятельности в рамках существующих правил поведения и законов. Современное государство в странах с рыночной экономикой, а таковым, по-видимому, после распада СССР является подавляющее большинство госу-

дарств, не занимается микроменеджментом экономики. С этой точки зрения можно говорить о своеобразном “суверенитете” производящих субъектов, тем более что в условиях достаточно жесткой конкуренции, существующих в химической промышленности, любая информация об организации производства или о производимом продукте является весьма “чувствительной” и ее утечка может существенно повлиять на коммерческие результаты деятельности.

Тем не менее международное право оказывается весьма далеко “проникающим” инструментом. Естественно, что оно может выйти за границы собственной природы как права, регулирующего прежде всего международные отношения и определяющего параметры поведения государств как таковых. Однако потенциал международного права этим далеко не ограничивается. Международно-правовые нормы обладают способностью оказывать воздействие и на достаточно глубинные внутриобщественные отношения. Впервые, как представляется, это стало очевидно в связи с международно-правовыми отношениями в области прав человека. Затем — соглашения в области экспортного контроля. По этому же пути идет и развитие наиболее молодой из отраслей международного права — права разоружения.

Механизм правового воздействия на внутригосударственные отношения достаточно сложен и включает три элемента: а) международно-правовую норму, адресованную государству, однако при этом содержащую требования, которые непосредственно государством выполнены быть не могут; б) определенные действия со стороны государства, в том числе принятие законодательных и административных актов, направленных на достижение результата, предписанного нормой; в) действия субъектов (юридических и физических лиц), обеспечивающие реализацию нормы государством.

Нормы КХО предписывают государству представить в ОЗХО по каждой производственной зоне и предприятию, связанным с подлежащим контролю химикатами, среди прочего, объемы производства, виды химикатов, виды продукта, объемы продаж и поставок, экспорта и импорта. Для реализации норм Конвенции, устанавливающих обязательства по объявлениям, государство должно принять нормативные акты, предусматривающие передачу каждым производителем соответствующей информации государству и возможность для государства проверить ее, поскольку международно-правовую ответственность за неверные сведения, представленные Организации, будет нести государство. Создание правового режима сбора информации с частного производителя может, в принципе, вступить в коллизию с существующими в государстве нормами по защите частной собственности. На усмотрение государства оставлены пути решения этой проблемы.

Не менее серьезную проблему представляет и допуск инспекционных групп Организации на промышленные предприятия. Коллизия с нормами о защите частной собственности в данном случае становится еще более острой, поскольку фактически Конвенция требует присутствия на предприятии и проверки его деятельности посторонними по отношению к предприятию людьми и без согласия его владельца. Так международная организация на основе норм международного права будет проверять производственную деятельность частного субъекта, с которым она не состоит в каких-либо правовых отношениях. Возможное соглашение “относительно конкретного объекта, подлежащего проверке на месте” опять-таки является “соглашением или договоренностью” между государством и Организацией (Приложение по проверке, часть I, п. 7) и не создает непосредственно прав и обязательств для частного субъекта. Таким образом, государство должно в правовом плане урегулировать указанную ситуацию, вписав подлежащий проверке объект в общую систему правоотношений по выполнению обязательств государства и ОЗХО по Конвенции, в том числе, с одной стороны, обеспечив возможность доступа международных инспекторов на объект, а с другой — по возможности защитив интересы частного субъекта.

2. Усложненный вариант этой проблемы представляют инспекции по запросу. В соответствии с п. 8 ст. IX Конвенции “каждое государство-участник имеет право просить о проведении инспекции на месте по запросу любого объекта или пункта на территории или в любом другом месте под юрисдикцией или контролем любого другого государства-участника”. При этом не может быть отказа в проведении такой инспекции. В п. 10 этой же статьи государство-участник заранее “разрешает” Техническому секретариату проводить инспекцию на месте по запросу согласно п. 8.

Таким образом, государство-участник обязано предоставить доступ инспекционной группе ОЗХО в любое место, на любой объект на его территории, даже если это жилище. Одновременно государство должно выполнять конституционные и международно-правовые нормы о защите неприкосновенности частной собственности и жилища⁶. Возникает довольно трудная правовая ситуация: государство должно обеспечить реализацию норм, которые с формальной точки зрения противоречат друг другу. При этом коллизия возникает между международно-правовой и конституционной нормой либо между двумя международно-правовыми нормами (как в случае с неприкосновенностью жилища). Единственным руководящим принципом в этой ситуации может быть ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров: “Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для

невыполнения им договора". Однако сама КХО содержит существенное ограничение данного принципа применительно к инспекциям по запросу, отдающее, на первый взгляд, в определенной степени приоритет в случае коллизии нормам национального права. Пункт 41 части X Приложения по проверке устанавливает, что "при удовлетворении требования о предоставлении доступа инспектируемое государство-участник обязано допускать наибольшую степень доступа с учетом любых конституционных обязанностей, которые оно может нести в отношении прав собственности или обысков и секвестров".

При имплементации положений ст. XI об инспекции по запросу очевидно, что речь не может идти о простом и механическом установлении примата тех или иных норм. Ситуация здесь более сложная, и государство должно ее учитывать при разработке национального законодательства. Необходимо одновременно обеспечить выполнение положений как КХО, так и национального права. Исходя из обязательств, содержащихся в ст. IX, доступ к любому месту должен быть предоставлен, однако степень его может быть различной, а процедура предоставления должна принимать во внимание требования по охране частной или личной собственности. Действия инспекционной группы не могут носить "произвольный или незаконный" характер с точки зрения национального права. Однако и ссылок на примат положений Конвенции даже в правовых системах, где примат международного права над национальным закреплен конституционно, видимо, недостаточно. С целью разрешения возникающих коллизий необходимо использование одного из двух вариантов либо их комбинация: 1) установление процедуры получения судебного или административного разрешения, достаточного в рамках данной правовой системы для выполнения обязательств по ст. IX, на каждый конкретный случай доступа; 2) законодательное закрепление положений об ограничении определенных прав, в том числе конституционных, в отношении собственности для случаев инспекций по запросу в соответствии с Конвенцией.

Как представляется, ссылка в п. 41 Приложения по проверке на "учет конституционных обязанностей" как раз и означает, что для случаев инспекции по запросу инспектируемое государство должно обеспечить условия, при которых действия инспекционной группы ОЗХО при инспекции по запросу будут правомерными и законными, несмотря на то что в обычных условиях такие же действия со стороны кого бы то ни было представляли бы собой нарушение действующих в государстве норм в отношении прав собственности или обысков и секвестров. При этом указанное положение п. 41 не влияет на само обязательство по предоставлению доступа на любой объект, в любое место или на объект этого обязательства. Таким образом,

единственный раз для инспекций по запросу Конвенция устанавливает специальное требование в отношении того, каким образом обязательство по доступу должно быть отражено в национальном законодательстве. Кажущаяся очевидность требования об учете национальных конституционных норм призвана подчеркнуть особый характер инспекций по запросу и обозначить проблему, которую государство должно решить в национальном законодательстве.

3. В соответствии с Конвенцией при проведении инспекций на территории государства-участника члены инспекционной группы обладают, во-первых, привилегиями и иммунитетами (пп. 11—13, часть II Приложения по проверке) и, во-вторых, целым рядом прав, необходимых для осуществления деятельности по проверке.

Привилегии и иммунитеты членов инспекционной группы практически приравнены к привилегиям и иммунитетам дипломатических агентов по Венской конвенции о дипломатических сношениях. В частности, члены инспекционной группы имеют те же привилегии и иммунитеты, которые предоставляются дипломатическим агентам на основании ст. 29 (“Личная неприкосновенность”), 30 (“Неприкосновенность помещений, бумаг и корреспонденции”), 31 (“Иммунитет от уголовной, гражданской и административной юрисдикции”), 34 (“Освобождение от налогов”) Венской конвенции. Кроме того, имеются и некоторые дополнительные привилегии и иммунитеты. Так, учитывая специфику инспекций, неприкосновенность предоставлена утвержденному оборудованию инспекционной группы и перевозимым пробам. Особых проблем для имплементационного законодательства привилегии и иммунитеты инспекционной группы создать не должны, поскольку речь идет о достаточно традиционном вопросе, принципиальные подходы к которому уже найдены: предоставление в соответствии с международным договором привилегий и иммунитетов определенной категории лиц.

Что, как представляется, должно обязательно найти отражение в национальном законодательстве — это права инспекционной группы. Права эти достаточно специфичны (например, ввоз специального оборудования и допуск его на объект, право опрашивать персонал, проверять документацию, производить фотосъемку на объекте, отбирать пробы), и их закрепления в Конвенции и в соглашении по объекту, подлежащему инспекции, может оказаться недостаточно для эффективной реализации этих прав инспекционной группы, так как это может быть сопряжено с вмешательством в частную деятельность и затрагивать частные права.

Механизм правового регулирования предполагает, что праву должна корреспондировать обязанность, иначе само право может превратиться в фикцию. В отношении прав инспекционной группы

Конвенция устанавливает обязанность инспектируемого государства-участника их обеспечить. Однако поскольку значительное число подлежащих инспекции объектов составляют предприятия химической промышленности, находящиеся в частной собственности, постольку общее международно-правовое обязательство государства не может полностью гарантировать права инспекционной группы. Необходима посредническая роль внутреннего права в доведении сведений о правах и установлении обязанностей до конкретного адресата. Как и для случаев инспекции по запросу, здесь возможно использование процедурного или материального подхода (или в комбинации): а) получение судебного или административного разрешения для отдельной инспекции, содержащего указание на права инспекционной группы; б) закрепление таких прав в законе в общем виде и определение наказания за их нарушение. Сами же права могут быть изложены в виде либо перечня, либо отсылки к Конвенции.

4. Целый ряд положений Конвенции связан с экспортным контролем передач или получений списочных химикатов. Химикаты Списка 1 передаются только между государствами-участниками. Химикаты Списка 2 через три года после вступления Конвенции в силу также передаются только между государствами-участниками. До этого срока от государства, не являющегося участником Конвенции, требуется предоставить сертификат конечного использования химикатов только в целях, не запрещаемых по Конвенции. Химикаты Списка 3 передаются неучастникам Конвенции только при наличии сертификата конечного использования. Одновременно в соответствии со ст. IX Конвенции государства-участники не должны сохранять в отношениях между собой каких-либо ограничений на торговлю химикатами и обязаны пересмотреть свои существующие национальные правила в этой области. Таким образом, свободно торгуя списочными химикатами между собой, государства должны установить максимально жесткий контроль на границах режима Конвенции. В результате в рамках Конвенции будет установлен в достаточной степени унифицированный режим экспортного контроля, который призван заменить все другие режимы, в том числе Австрийской группы, Европейского союза. По крайней мере все иные меры по экспортному контролю, принимаемые государствами-участниками, не должны противоречить этому режиму. Перед государствами-участниками стоят две равнозначные задачи: отменить ограничения на торговлю химикатами между собой и установить их в отношениях с государствами, не участвующими в Конвенции. В зависимости от разработанности национальных механизмов экспортного контроля основное внимание будет уделяться первой или второй задаче.

5. Конвенция предусматривает, что для эффективного осуществления ее положений каждое государство-участник должно принять меры по наказанию юридических и физических лиц за деятельность, запрещаемую государству-участнику по Конвенции. Таким образом, в международно-правовом плане создается механизм доведения требований норм международного права до субъектов национального права. Следует отметить при этом, что объем запрещенной деятельности как для государства, так и для юридических и физических лиц должен быть одинаков. Тем не менее фактически признается, что запреты Конвенции, прежде всего основные положения ст. I (“Химическое оружие”) и VI (“Химическая промышленность”), распространяются не только на государства, но и на юридических и физических лиц. При этом, учитывая специфику взаимоотношений международного и национального права, а также суверенитет государства, выбран механизм опосредованного воздействия, то есть через участие государства.

Параллельное существование идентичных международно-правового и национально-правового запретов гарантирует высокую эффективность международно-правовой нормы. Таким образом, выполнение всеми государствами-участниками обязательства о принятии законодательства, запрещающего юридическим и физическим лицам деятельность, не допускаемую Конвенцией (при этом можно игнорировать дублированные гипотезы и диспозиции в Конвенции и в национальном законодательстве, тем более что законодатель в качестве формы изложения гипотезы и диспозиции может выбрать отсылку к тексту КХО), фактически создает комплексную нормативную конструкцию реализации норм Конвенции, обеспечивающих запреты деятельности, связанной с химическим оружием и списочными химикатами.

Действия, нарушающие положения Конвенции, могут быть действиями не только государства, но и юридических и физических лиц, что вытекает из объекта и цели Конвенции — полностью исключить возможность применения химического оружия, запретить разработку, производство, приобретение, накопление и передачу химического оружия, подчинить определенные в КХО химикаты жестким ограничениям в отношении разработки, производства, приобретения, сохранения, передач и использования. Проводить разработку химического оружия, использовать списочные химикаты для запрещенных целей, действовать вопреки режиму, для них установленному, может не только государство, но и юридическое или физическое лицо. Несмотря на то что формально Конвенция в этой части содержит обязательства государства, по сути через механизм ст. VII они становятся обязательствами юридических и физических лиц, обеспечивая создание всеобъемлюще-

го режима. Соответственно, нормы этого режима состоят из гипотезы и диспозиции, содержащейся в международно-правовом документе, и санкций, состоящих из двух элементов: международно-правового (ст. XII “Меры по исправлению положения и обеспечению соблюдения, включая санкции”) — в отношении государств и национально-правового — внутригосударственные меры по наказанию нарушителей запретов по Конвенции.

Как следует из вышесказанного, действенность обеспечения запретов по Конвенции прямо зависит от характера национальных имплементационных мер. Пункт 1 а ст. VII требует, чтобы в отношении запрещенной деятельности были приняты соответствующие меры, и определяет характер этих мер. Однако между аутентичными текстами Конвенции существует некоторое разночтение. В русском тексте обязательство изложено в следующем виде: “в том числе принимает уголовное законодательство в отношении такой деятельности”, в английском — “including enacting penal legislation with respect to such activity”. В соответствии с толкованием специалистов англо-американской системы права “обязательства, содержащиеся в статье VII, не требуют явно выраженного принятия **уголовных** наказаний. Термин “penal” (по крайней мере в английском языке) предполагает, что законодательство может устанавливать административные наказания (например, штрафы, отзыв лицензии, ограничение прав пользования собственностью и т. д.), уголовные наказания или и те и другие вместе”⁷. Аналогично “Black’s Law Dictionary” определяет термин “penal” в достаточно широких рамках как имеющий отношение к наказанию вообще, а не только к уголовному наказанию⁸. Русский же текст однозначно сводит значение термина “penal” только к уголовному наказанию.

Существенное расхождение между пониманием термина “penal” в английском и русском текстах Конвенции не должно, однако, повлечь существенных последствий для имплементационного законодательства. Дело в том, что в данном случае ключевое значение имеют слова “в том числе” в п. 1а ст. XII, означающие, что далее следуют лишь возможные примеры путей реализации запретов, но список их не является исчерпывающим. Единственным несоответствием остается возможность ограничиться только административными наказаниями: английский текст представляет такую возможность, русский же требует обязательного наличия в системе наказаний за нарушение запретов по КХО уголовных наказаний.

В соответствии с традиционным подходом международно-правовых документов избегать излишней детализации в отношении конкретных мер, которые должно принять государство во внутреннем

законодательстве, КХО уходит и от определения условий установления наказаний, в частности в зависимости от наличия или отсутствия вины, а также по установленным размерам наказаний⁹.

Пункт 1с ст. VII требует от государства-участника распространить свое законодательство о наказаниях на его граждан, где бы они ни находились, “в соответствии с международным правом”. Таким образом, в данном случае речь идет об установлении государством экстерриториальной юрисдикции “в соответствии с международным правом”. Стремясь в пределах возможностей, предоставляемых международным правом, максимально предотвратить возможные нарушения, в том числе и за пределами территорий участников КХО, Конвенция предлагает государству-участнику совмещать принцип территориальной юрисдикции (запреты и наказания в отношении любых юридических и физических лиц “на его территории или в любом другом месте под его юрисдикцией, как это признано международным правом”, в п. 1а и персональной (запреты и наказания в отношении собственных граждан, независимо от того, где они находятся) в п. 1с.

Принцип персональной экстерриториальной юрисдикции признается в международном праве, однако, как правило, его практическое осуществление связано с выдачей правонарушителей. Принимая во внимание установление каждым государством-участником территориальной юрисдикции в соответствии с пунктом 1а, можно предположить, что принцип персональной юрисдикции во взаимоотношениях государств-участников будет иметь только вспомогательное значение. По-видимому, включая пункт 1с, авторы Конвенции прежде всего имели в виду отношения государства-участника с государством-неучастником, поскольку на практике только в этой ситуации может реально потребоваться установление персональной юрисдикции. Здесь опять же потребуется решение вопроса о возможной выдаче правонарушителя.

6. Пункт 2 ст. VII Конвенции предусматривает, что “каждое государство-участник... предоставляет в соответствующей форме правовую помощь, с тем чтобы облегчить выполнение обязательств по пункту 1”. Рассматривая вопрос о правовой помощи применительно к КХО, авторы “Учебника по национальной имплементации Конвенции о химическом оружии” описывают существующие в современной практике различные формы правовой помощи и возможности их использования для целей КХО¹⁰. В то же время они признают, что за пределами их анализа остаются два ключевых вопроса: “1) что представляет собой соответствующая форма правовой помощи по КХО и 2) каков объем обязательств государства-участника применительно к правовой помощи”¹¹. Несмотря на всю полезность, вышеуказанное исследование имеет слишком обоб-

щенный характер, что снижает его практическую ценность именно в плане национальной имплементации Конвенции.

Предварительным условием для выработки решений для национального законодательства в этом отношении является определение возможных сценариев предоставления правовой помощи по Конвенции, поскольку само обязательство безусловно. В соответствии с п. 2 ст. VII правовая помощь предоставляется не в любых ситуациях, которые могут возникнуть в связи с нарушениями КХО, а только чтобы "облегчить выполнение обязательств по пункту 1". Принимая во внимание содержание пунктов 1a и 1c (территориальная юрисдикция), вряд ли их имплементация потребует правовой помощи в какой бы то ни было форме. Отсюда следует, что реально правовая помощь может потребоваться при осуществлении экстерриториальной юрисдикции по пункту 1c в форме выдачи правонарушителя и передачи материалов по нарушению Конвенции для преследования физического лица в государстве его гражданства. Однако и такие ситуации будут весьма редки, поскольку по пункту 1a государство-участник может наказать находящееся под его юрисдикцией даже лицо, не имеющее гражданства. Вывод из вышеизложенного заключается в том, что положение п. 2 ст. VII о правовой помощи не будет широко применяться и специальных национально-правовых мер по его имплементации, по-видимому, не потребуются.

Вышеизложенный анализ п. 2 исходит из его толкования, которое отходит от буквы и опирается, скорее, на цель и объект. Текстуальное же толкование приводит к результатам, которые по терминологии Венской конвенции о праве международных договоров "являются явно неразумными". Обязательство государства-участника по п. 1 заключается в том, что оно должно принять адекватное законодательство. Таким образом, если трактовать п. 2 буквально, то правовая помощь предоставляется с целью облегчения выполнения обязательства по принятию законодательства. Отсюда следует, что термину "правовая помощь" при текстуальном толковании придавалось бы не обычное, а специальное значение как помощи в составлении имплементационных правовых актов. Весьма сомнительно, чтобы у авторов Конвенции имелось именно такое намерение.

7. Ряд положений Конвенции связан с обеспечением конфиденциальности информации, относящейся к осуществлению КХО, в государствах-участниках, а также в Организации. В частности, это обязательство государства-участника установить особый режим обращения с получаемой от Организации на конфиденциальной основе информацией (п. 6 ст. VIII), а также обращаться к такой информации в соответствии с установленным для нее уровнем конфиденциальности (п. 4 Приложения по конфиденциальности).

Единственной проблемой, которая может здесь возникнуть, является установление соответствия уровней классификации, существующих в ОЗХО и национальных организациях. В принципе, это технические вопросы, и единственное, что требуется от государства в плане национально-правовой имплементации, — распространить на информацию, получаемую в ОЗХО, режим защиты конфиденциальной информации, действующей в данном государстве.

Гораздо более сложным является вопрос, связанный с национально-правовой имплементацией пп. 20 и 21 Приложения по конфиденциальности¹².

Пункт 20 не содержит прямых обязательств для государств, однако из него следует, что при отказе от иммунитета сотрудник, нарушивший конфиденциальность, должен оказаться под юрисдикцией государства-участника. По-видимому, и целью отказа от иммунитета является уголовное или административное преследование со стороны государства-участника. Для этого государство должно иметь в своем распоряжении нормы, позволяющие осуществить такое преследование и обеспечить наказание сотрудника ОЗХО, нарушившего конфиденциальность. В первую очередь это актуально для страны местопребывания Организации — Нидерландов, однако и всем другим государствам-участникам следует позаботиться о необходимом правовом инструментарии, чтобы не создавалось, по крайней мере среди участников КХО, своеобразных “убежищ” для нарушителей.

Пункт 21 фактически предполагает заключение договора о правовой помощи между Организацией и государством-участником. Хотя слова “по мере возможности” существенно ослабляют обязательство, содержащееся в п. 21, государство по крайней мере должно предпринять шаги, чтобы такие “возможности” существовали даже в отсутствие специального договора о правовой помощи. Расследования, проводимые Генеральным директором, будут касаться действий сотрудников Секретариата, поскольку вряд ли можно предположить намерение государств-участников придать ему функции органа следствия в отношении государства-участника, его юридических или физических лиц. В связи с этим “содействие и поддержка” могут выражаться в осуществлении государством на своей территории определенных следственных действий, касающихся нарушений, в передаче соответствующих документов и материалов. “Принятие мер” имеет достаточно широкое значение и может включать целый ряд действий — от организационных мер по повышению защиты конфиденциальной информации в Организации и государствах-участниках до уголовного преследования нарушителей при отказе Генерального директора от иммунитета.

(окончание следует)

¹ Статья III относится к химическому оружию; старому химическому оружию и оставленному химическому оружию; объектам по производству химического оружия; объектам, предназначенным, построенным или использовавшимся преимущественно для разработки химического оружия; химическим средствам борьбы с беспорядками.

² Пункт 50 ст. VIII предусматривает, что "правоспособность, привилегии и иммунитеты... определяются в соглашениях между Организацией и государствами-участниками..."

³ Пункт 21 Приложения по конфиденциальности предусматривает: "Государства-участники, по мере возможности, оказывают Генеральному директору содействие и поддержку в расследовании любого нарушения или предполагаемого нарушения конфиденциальности и в принятии соответствующих мер при установлении нарушения".

⁴ В п. 20 записано: "Генеральный директор применяет соответствующие санкции и дисциплинарные меры в отношении сотрудников, нарушивших свои обязательства по защите конфиденциальной информации. В случае серьезных нарушений Генеральный директор может отказаться от иммунитета в отношении юрисдикции".

⁵ Приложение к Конвенции содержит три списка химикатов, определенных специально для применения мер проверки.

⁶ В Пакте о гражданских и политических правах, в частности, содержится положение о том, что "никто не может подвергаться... произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность жилища..." (ст. 17).

⁷ *Kellman B., Tanzman E., Gualtieri D., Grimes W. Manual for National Implementation of the Chemical Weapons Convention. — Chi., 1993. — P. 31.*

⁸ *Black's Law Dictionary, 6th ed. St. Paul. — Minn., 1990. — P. 1132—1133.*

⁹ *Kellman B. Op. cit. — P. 31.*

¹⁰ *Kellman B. Op. cit. — P. 106—128.*

¹¹ *Ibid. — P. 128.*

¹² См. примечания 3 и 4, выше.

Статья поступила в редакцию в августе 1996 г.