

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Деятельность Комитета Совета Безопасности ООН по предотвращению распространения оружия массового уничтожения

*Войтова Т.Н.**

Статья посвящена обзору деятельности Комитета 1540 Совета Безопасности ООН, осуществляющего контроль над выполнением положений нормативной резолюции 1540 (2004), направленной на предотвращение попадания оружия массового уничтожения в руки негосударственных субъектов. В статье дается характеристика структуры Комитета 1540 и основных направлений его деятельности, в числе которых: рассмотрение мер, предпринятых государствами – членами ООН, организация эффективной просветительской деятельности, сотрудничество с другими вспомогательными органами Совета Безопасности, международными, региональными и субрегиональными организациями, разработка новых средств оказания помощи государствам и обеспечения транспарентности. Особое внимание уделяется анализу общих тенденций осуществления государствами-членами резолюции 1540 (2004), а также определению главных приоритетов будущей работы Комитета 1540.

Ключевые слова: Совет Безопасности ООН; нормативная резолюция; нераспространение оружия массового уничтожения; Комитет 1540.

* Войтова Татьяна Николаевна – аспирант Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина. t_vojtova@mail.ru.

23 сентября 2003 г. Генеральный Секретарь ООН, выступая на заседании Генеральной Ассамблеи, еще раз акцентировал внимание государств на существовании новых угроз, требующих принятия мер, а также старых угроз в новых и опасных сочетаниях. Речь идет о новых формах терроризма и распространении оружия массового уничтожения. Эти угрозы являются реальными и их нельзя игнорировать; с проявлениями терроризма сталкиваются как богатые страны, так и жители Бали, Бомбея, Найроби; оружие массового уничтожения угрожает не только западным или северным странам, но и жителям Ирана и Ирака. Генеральный Секретарь отметил, что государства должны выбрать путь устранения этих угроз: либо посредством выработанных договоренностей, либо с помощью коренных перемен, учитывая при этом вопросы адекватности и эффективности имеющихся правил и инструментов, среди которых наиболее важным является Совет Безопасности ООН¹.

Президент США Дж. Буш, выступая на том же заседании, среди задач, которые предстоит решить в кратчайшие сроки, также назвал распространение оружия массового уничтожения. Беспрецедентная опасность данной проблемы связана с тем, что стоящие вне закона режимы, обладающие ядерным, химическим и биологическим оружием и средствами их доставки, могут шантажировать целые регионы. Эти виды оружия могут быть использованы террористами. Сочетание режимов-изгоев, террористических сетей и оружия массового уничтожения, по его словам, – это та угроза, которую нельзя игнорировать и от которой нельзя отмахиваться. Дж. Буш призвал к принятию новой резолюции по вопросу нераспространения, в которой следует призывать все государства – члены ООН квалифицировать как преступление распространение оружия массового уничтожения, ввести строгие меры контроля за экспортом в соответствии с международными стандартами и обеспечить сохранность всех стратегических материалов в пределах своих собственных границ².

Понимание того, что опасное сочетание терроризма и оружия массового уничтожения требует разработки новых правовых средств в дополнение к имеющимся в распоряжении международного сообщества, а также более тесного сотрудничества в области экспортного контроля именно на международном уровне, привело к принятию Советом

¹ UN Doc.: A/58/PV.7 (2003). С. 2-4.

² UN Doc.: A/58/PV.7 (2003). С. 13.

Безопасности 28 апреля 2004 г. резолюции 1540³, носящей нормативный характер⁴, которая стала как нельзя более своевременной.

Действуя на основании главы VII Устава, Совет Безопасности подтвердил, что распространение ядерного, химического и биологического оружия, а также средств его доставки представляет угрозу для международного мира и безопасности.

В целях борьбы с распространением оружия массового уничтожения и предотвращения его попадания в руки негосударственных субъектов, Совет Безопасности установил для государств ряд обязательств: воздерживаться от оказания в любой форме поддержки негосударственным субъектам, которые пытаются разрабатывать, приобретать, производить, обладать, перевозить, передавать или применять ядерное, химическое или биологическое оружие и средства его доставки (п. 1 резолюции); принять и эффективно применять законодательство, запрещающее любому негосударственному субъекту осуществлять перечисленные действия, в особенности в террористических целях (п. 2 резолюции); разработать и применять меры учета и сохранности, меры физической защиты оружия массового уничтожения, меры пограничного контроля и правоприменительные меры, меры контроля за экспортом и трансграничным перемещением оружия массового уничтожения (п. 3 резолюции).

Таким образом, основной целью Совета Безопасности при принятии резолюции 1540 (2004) стала необходимость воспрепятствования террористам и негосударственным субъектам в приобретении оружия массового уничтожения. Текст резолюции является результатом консенсуса, который был достигнут после неоднократного обсуждения проекта, предложенного пятью постоянными членами Совета Безопасности. Основные положения резолюции призваны поставить вне закона распространение оружия массового уничтожения, обеспечить наличие во всех государствах эффективных механизмов контроля над экспортом и гарантировать безопасное хранение ядерных материалов в пределах национальных границ.

В качестве вспомогательного органа на двухгодичный период был учрежден комитет Совета Безопасности (Комитет 1540) в составе

³ UN Doc. S/RES/1540 (2004).

⁴ См.: L. Martinez. The Legislative Role of the Security Council in Its Fight Against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits//International and Comparative Law Quarterly. Vol. 57, 2008. P. 333-359; S. Talmon. The Security Council as World Legislature//American Journal of International Law. Vol. 99, 2005. P. 175-193.

всех его членов для контроля за осуществлением положений резолюции 1540 (2004). Государства-члены должны были представить Комитету не позднее чем через шесть месяцев с момента принятия резолюции 1540 первый доклад о шагах, которые они предприняли или предполагают предпринять для выполнения этой резолюции.

Комитет 1540 приступил к работе 11 июня 2004 г. В целях эффективной организации повседневной деятельности было образовано три подкомитета, между которыми была распределена нагрузка по рассмотрению докладов, представляемых государствами-членами во исполнение п. 4 резолюции 1540 Совета Безопасности, причем за каждым подкомитетом было закреплено равное число государств, распределенных по алфавиту. Каждый подкомитет возглавляется одним из заместителей Председателя.

В самом начале своей деятельности Комитетом 1540 были разработаны и распространены среди государств-членов для их информации и сведения необходимые первоначальные документы, в том числе руководящие принципы ведения работы Комитета 1540, руководящие принципы представления национальных докладов; руководящие принципы в отношении найма экспертов. Деятельность Комитета 1540 осуществляется на основании периодически обновляемых программ работы.

Основными направлениями деятельности Комитета 1540 являются:

1. Рассмотрение национальных докладов государств-членов и изучение информации о ходе осуществления резолюции 1540 (2004).

В этих целях при поддержке экспертов Комитет 1540 разработал:

1) сводную таблицу, структура которой соответствует схеме расположения пунктов постановляющей части резолюции 1540 (2004). Для каждой обязанности, изложенной в пп. 2 и 3, в сводной таблице предусмотрены параллельные колонки, касающиеся национальной правовой основы и правоприменительных мер в отношении биологического, химического и ядерного оружия и средств их доставки. С помощью таблицы Комитет также выявляет пробелы или недостатки информации применительно к каждому виду оружия, средствам его доставки и относящимся к ним материалам;

2) базу данных по законодательству, содержащую ссылки на оригиналы текстов законов, ордонансов, декретов, нормативных положений и решений, касающихся действий, о которых говорится в резолюции, и которую государства должны использовать в информационных целях;

3) список примеров, которые государства могут применять для выполнения резолюции 1540. В их числе: проекты типового законодательства для запрещения биологических преступлений и обеспечения биологической безопасности и биологической защищенности, разработанные Интерполом⁵, Рекомендации по перевозке опасных грузов: типовые правила ЕЭК⁶, Кодекс поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников МАГАТЭ⁷ и др. Комитет отметил, что он не рекомендует государствам безоговорочно перенимать какие-либо из рекомендованных им примеров, а предлагает их в порядке ознакомления. Кроме того, перечень предложенных примеров не является исчерпывающим и государства, и межправительственные органы могут вносить предложения о дополнении и изменении или об изъятии определенных методов⁸.

2. Оказание помощи государствам-членам и информационно-пропагандистская деятельность.

При принятии резолюции 1540 (2004) Совет Безопасности учел тот факт, что некоторым государствам может потребоваться содействие в выполнении ее положений на их территории, и предложил государствам, располагающими такими возможностями, оказывать надлежащее содействие в ответ на конкретные запросы государств, в которых отсутствует правовая и нормативная инфраструктура, опыт и/или ресурсы для выполнения резолюции. Комитет 1540 призван в данном случае выполнять функции координатора.

Эксперты Комитета 1540 участвуют в совещаниях международных, региональных и субрегиональных организаций, семинаров и мероприятий в целях привлечения внимания к обязанностям государств, касающимся полного осуществления резолюции 1540 Совета Безопасности. По состоянию на 1 июля 2008 г. эксперты Комитета 1540 приняли участие в более чем 60 семинарах, практикумах и конференциях. В их числе: Семинары по вопросам выполнения резолюции 1540 (2004) Совета Безопасности в Азии и Тихоокеанском регионе (Пекин, 12-13 июля 2006 г.), в Центральной Азии и на Кавказе (Алматы, Казахстан, 8-9 октября 2006 г.), в Африканском регионе (Аккра, 9-10 ноября

⁵ Проекты доступны на сайте: www.interpol.int.

⁶ Recommendations on the Transport of Dangerous Goods, Model Regulations – Sixteenth revised edition. ST/SG/AC.10/1/Rev. 16, 2009.

⁷ Code of Conduct on the Safety and Security of Radioactive Sources, 2004. IAEA/CODEOC/2004.

⁸ UN Doc. S/2008/493 (2008). П. 82.

2006 г.), в Латинской Америке и Карибском бассейне (Лима, 27-28 ноября 2006 г.); Специальное совещание по проблемам предотвращения распространения ядерного, химического и биологического оружия, систем их доставки и относящихся к ним материалов (Вашингтон, О.К., 11-12 декабря 2006 г.); «Финансирование распространения ОМУ»: межсессионное заседание рабочей группы по финансированию терроризма и отмыванию денег Целевой группы по финансовым мероприятиям (WGTM/FATF) (Оттава, 3-4 мая 2007 г.); «Пресечение передвижения террористов и эффективный пограничный контроль», пятое специальное совещание КТК с международными, региональными и субрегиональными организациями (Найроби, 29-31 октября 2007 г.); Международная конференция по незаконному обороту ядерных материалов (Эдинбург, 19-22 ноября 2007 г.) и др.

3. Сотрудничество с международными, региональными и субрегиональными организациями и с другими вспомогательными органами Совета Безопасности и обеспечение соблюдения принципа транспарентности в своей работе.

Сотрудничество с другими комитетами Совета Безопасности (ИД КТК, Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями в отношении организации «Аль-Каида» и движения «Талибан») осуществляется по линии их групп экспертов и сектора по предупреждению терроризма (ЮНОДК). В частности ЮНОДК организовало информационно-просветительские семинары-практикумы для государств Западной и Центральной Африки в Сенегале в сентябре 2007 г. и для государств Центральной и Восточной Африки в Ботсване в ноябре 2007 г. Их целью являлось проведение работы с государствами, которые еще не представили ответы по всем трем комитетам.

Что касается межправительственных организаций (МАГАТЭ, ОЗХО, ВТО, ИМО и др.), то они, действуя в соответствии со своими мандатами, разрабатывают руководящие указания и стандарты, программы оказания технической помощи, которые государства могут внедрять в зависимости от национальных условий, тогда как региональные организации (например, Африканский союз, АСЕАН, СНГ, ЕС, ЛАГ, ОБСЕ) оказывают политическую поддержку, привлекая внимание своих государств-членов к настоятельной необходимости выполнения резолюции 1540 (2004).

С учетом долгосрочного характера стоящих перед Комитетом 1540 и государствами – членами ООН задач, требующих усилий

на национальном, региональном и международном уровнях, Совет Безопасности принял решение о продлении мандата Комитета 1540 до 27 апреля 2008 г.⁹, а затем до 25 апреля 2011 г.¹⁰.

Несмотря на выраженную государствами приверженность резолюции 1540 (2004) и готовность в приоритетном порядке выполнять поставленные в ней задачи, а также определенные успехи в работе Комитета 1540¹¹, анализ мероприятий, предпринимаемых государствами, указывает на необходимость более эффективных действий по осуществлению резолюции 1540 (2004).

Начиная с 2004 г. Комитет 1540 представил на рассмотрение Совета Безопасности четыре доклада: в 2004, 2005, 2006 и 2008 гг.¹² За это время очень большая группа государств представила доклады о мерах, принятых во исполнение резолюции 1540 (2004)¹³.

В докладе, подготовленном Комитетом 1540 в 2008 г., содержится подробная информация о конкретных мерах, принятых государствами в целях выполнения обязанностей, возлагаемых на государства этой резолюцией.

По состоянию на 1 июля 2008 г. общее число государств, представивших хотя бы один доклад с 2004 г., составило 155 государств, плюс одна организация – Европейский союз. Из числа представивших первый доклад государств 102 государства представили дополнительную информацию. 37 государств не представили Комитету 1540 первый доклад.

Основные выводы Комитета 1540, сделанные исходя из полученной от государств информации, сводятся к следующему.

1. Принятие и выполнение положений многосторонних договоров.

⁹ UN Doc. S/RES/1673 (2006).

¹⁰ UN Doc. S/RES/1810 (2008).

¹¹ См.: заявления представителей Российской Федерации и Франции: UN Doc. S/PV.5375 (2006).

¹² UN Doc. S/2004/958 (2004), S/2005/799 (2005), S/2006/257 (2006), S/2008/493 (2008).

¹³ Подробнее см.: С. Ahlstrom. United Nations Security Council Resolution 1540: non-proliferation by means of international legislation//SIPRI Yearbook 2007: Armament, Disarmament and International Security. Oxford, 2007. P. 460-473; L. Olberg. Implementing Resolution 1540: What the National Reports Indicate//Disarmament Diplomacy. Issue No. 82, 2006. <http://www.acronym.org.uk>; Implementing Resolution 1540: the Role of Regional Organizations. L. Scheinman (ed.). United Nations, New York and Geneva, 2008; M. Heupel. Implementing UN Security Council Resolution 1540: A Division of Labor Strategy//Carnegie Papers, June 2007. <http://www.carnegieendowment.org>.

Значительно возросло число государств, присоединившихся к международным документам, имеющим особое значение для резолюции 1540 (2004): Конвенции о запрещении биологического оружия, Конвенции о запрещении химического оружия, Договоре о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Договоре о нераспространении ядерного оружия, Конвенции о физической защите ядерного материала. Кроме того, многие государства выразили намерение ратифицировать или применять следующие документы: Поправку 2005 г. к Конвенции о физической защите ядерного материала и два протокола 2005 г. к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, Протокол к ней о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе. Вместе с тем, необходимо присоединение к вышеназванным документам еще более широкого круга государств.

2. Реализация п. 2 резолюции 1540 (2004): принятие законов, направленных на предотвращение попадания оружия массового уничтожения в руки негосударственных субъектов.

Комитет отметил, что для выполнения обязательств по данному пункту резолюции недостаточно только законодательных и других мер по лицензированию. Кроме того, не все требования, упомянутые в п. 2 резолюции, нашли отражение в отдельном действующем законодательстве, даже в том случае, если они дополняются более общими по характеру конституционными положениями, которые направлены на выполнение положений международных документов в данной области. Связано это с тем, что международно-правовые документы (например, Договор о нераспространении ядерного оружия и др.) устанавливают обязательства в межгосударственных отношениях, а требования резолюции 1540 (2004) Совета Безопасности касаются негосударственных субъектов и требуют принятия отдельного законодательного акта, в том числе установления ответственности негосударственных субъектов.

Во многих государствах уголовное законодательство еще не предусматривает ответственность за все виды деятельности, которые государства обязаны запретить в соответствии с резолюцией 1540 (2004). В большинстве случаев законодательные положения сформулированы в общих выражениях, которые в равной степени применимы к биологическому, химическому и ядерному оружию, а не в виде отдельных норм или статей, относящихся к конкретному виду оружия.

В практике принятия государствами законодательства по трем категориям оружия массового уничтожения наблюдаются определенные различия.

Комитет отметил, что вопрос о биологическом оружии, средствах его доставки и относящимся к ним материалам находится в числе проблем, требующим к себе пристального внимания. Дело в том, что резолюция 1540 (2004) предусматривает ряд дополнительных запрещенных действий по сравнению с теми действиями, которые уже охватываются Конвенцией о запрещении биологического и токсинного оружия. К таким дополнительным запрещенным действиям относятся перевозка, передача и применение. Эти запреты реже отражаются в общем национальном законодательстве, чем в уголовном.

В докладе 2008 г. отмечается, что национальные законодательные акты, касающиеся режима химического оружия, имеют более полный охват благодаря, в основном, включению в них положений о механизме осуществления, предусмотренных в Конвенции о запрещении химического оружия (эти положения касаются изготовления/производства, приобретения, накопления/хранения, применения и аналогичны положениям резолюции 1540 (2004)). Что касается запретов на оказание помощи, участие в качестве сообщника и финансирование, то в большинстве государств запреты установлены в уголовном или контртеррористическом законодательстве.

Следует отметить, что в Конвенции о запрещении химического оружия нет положений о запрещении перевозки, в связи с чем необходимо уделить особое внимание перевозке химических веществ для гражданских и коммерческих целей. При этом их транспортировка в законных целях обычно регулируется установлением контроля за выдачей лицензий и разрешений.

По состоянию на 2008 г. данные Комитета 1540 свидетельствовали об увеличении числа государств, выполняющих положения резолюции применительно к ядерному оружию. В 93 государствах имеется законодательные положения, запрещающие производство и применение ядерного оружия; 66 государств сообщили о запрещении обладания, передачи и применения ядерного оружия; 71 государство сообщило о принятии законодательных положений, устанавливающих ответственность за нарушения. Самые высокие показатели зафиксированы в области запрета на применение, изготовление и приобретение ядерного оружия.

3. Обязанности по обеспечению учета и сохранности, а также физической защиты связанных с оружием массового уничтожения материалов при производстве, применении, хранении и транспортировке (пп. 3 (а) и 3 (б) резолюции 1540 (2004)).

Число государств, предпринявших шаги по реализации своих обязательств в соответствии с указанными пунктами резолюции, остается достаточно низким по сравнению с общим количеством государств-членов.

Для контроля за ядерным оружием и относящимися к нему материалами во многих государствах был создан национальный регулирующий орган, введен режим лицензирования ядерных объектов или персонала, использующих материалы, относящиеся к ядерной сфере, а также установлена ответственность за нарушение режима лицензирования.

Следует отметить, что многие государства при формировании своей нормативной базы использовали действующие международные механизмы, в том числе: механизмы соглашений о всеобъемлющих гарантиях, меры физической защиты ядерного материала при его международной транспортировке, предусмотренные Конвенцией о химической защите ядерного материала; рекомендации МАГАТЭ, например, циркуляр INFCIRC/225/Rev.4 «Физическая защита ядерных материалов и ядерных объектов».

Ситуация с химическим оружием и относящимися к нему материалами несколько лучше в связи с ростом числа механизмов отчетности и контроля в рамках Конвенции о запрещении химического оружия.

Комитет 1540 отметил, что усложняется ситуация в области учета, сохранности и физической защиты материалов, относящихся к биологическому оружию. Меры по учету таких материалов сводятся главным образом к ведению инвентарных журналов по использованию, производству и обладанию подобными видами агентов, которые далее различаются по виду воздействия как источники, вызывающие заболевания у людей, животных или растений. В ряде государств приняты законодательные акты и нормативные положения о лицензировании применения, производства материалов, относящихся к биологическому оружию, и обладания ими в качестве разрешенных действий для коммерческих, промышленных или медицинских целей. Данные механизмы контроля применяются, как правило, учреждениями общественного здравоохранения и/или ветеринарными службами, органами фитоконтроля и природоохранными органами. 46 государств ввели

уголовную или административную ответственность за нарушение режима лицензирования. Несмотря на повышение осознания государствами потенциальной угрозы, которую может нести случайная утечка материалов, относящихся к биологическому оружию, незначительное число государств приняли меры по проведению проверок персонала, работающего с чувствительными материалами.

4. Обеспечение мер пограничного контроля для пресечения распространения оружия массового уничтожения (п. 3 (с) резолюции 1540).

Принципы, применяемые в отношении пограничного контроля, включают в себя:

– электронное внесение точной информации до погрузки предназначенных к отправке предметов;

– оценку рисков посредством анализа всей информации с использованием современных компьютерных систем и опыта сотрудников таможенных органов; осмотр грузов, вызвавших интерес у таможенных органов с использованием технологий, не требующих вскрытия контейнеров, или, в случае необходимости, физическую проверку;

– заключение с деловыми кругами добровольных соглашений о соблюдении требований, которые, при необходимости, подкрепляются законодательными и нормативными актами.

По мнению многих государств, негосударственные субъекты могут использовать законные способы пересечения границы, особенно в зонах свободной торговли или на аналогичных территориях, в связи с чем правительства ряда стран, на территории которых находятся крупнейшие перегрузочные центры, предпринимают шаги по созданию надлежащей инфраструктуры пограничного и экспортного контроля.

5. Меры экспортного контроля в соответствии с п. 3 (d) резолюции 1540 (2004):

1. лицензирование в области экспорта, транзита, трансграничного перемещения, реэкспорта и импорта материалов, относящихся к ядерному, химическому и биологическому оружию. Государства учредили национальные органы лицензирования и межправительственные механизмы по обзору эффективности режима лицензирования; приняли положения о применении процедур лицензирования в отношении ядерных материалов, химических веществ, материалов, относящихся к биологическому оружию; создали механизм оценки конечных пользователей; ввели меры контроля в отношении предметов, не входящих

в контрольные списки, но которые могут существенно повлиять на реализацию программ создания оружия массового уничтожения и средств его доставки (например, испытательное оборудование, определенные марки стали и др.);

2. меры контроля за потоками технологий. В этих целях государства должны:

– включить технологии, а также товары в списки подлежащих контролю предметов (осуществляется в 62 государствах);

– распространить системы контроля на нематериальную передачу технологий (осуществляется в 46 государствах);

– ввести меры контроля за потоком информации применительно к иностранным гражданам, находящимся в пределах собственных границ (предполагаемый экспорт) (осуществляется в 18 государствах).

В соответствии с п. 6 резолюции 1540 (2004) Совет Безопасности признал практическую значимость для выполнения резолюции эффективных национальных контрольных списков. По состоянию на 2008 год подобные списки имелись в 67 государствах.

На основании полученной от государств информации Комитет пришел к следующим основным выводам:

1. осуществление резолюции 1540 происходит в контексте применения многочисленных конвенций, договоров, законодательных актов, нормативных положений, стандартов и практических методов, которые существовали еще до принятия резолюции 1540 (2004). Исходя из этого, государства начали изучать и пересматривать вопрос о том, как эти документы соотносятся с проблемой приобретения негосударственными субъектами оружия массового уничтожения и средств его доставки;

2. представленные Комитетом 1540 примеры обмена опытом в деле осуществления резолюции 1540 (2004) не охватывают всех обязательств, содержащихся в этой резолюции. В частности, крайне малоизвестно о взаимосвязи между посреднической деятельностью и распространением оружия массового уничтожения;

3. по итогам анализа сводных таблиц Комитет пришел к выводу о том, что не существует пригодного для всех единого шаблона осуществления указанной резолюции. Подходы к осуществлению зависят от различных национальных и региональных приоритетов, уровня развития стран и степени нависшей угрозы.

В связи с тем, что представленный Комитетом 1540 доклад обозначил ряд элементов, требующих самого пристального внимания,

касающихся как методов и приоритетов работы самого Комитета, так и усилий, прилагаемых государствами-членами, Совет Безопасности поручил рассмотреть вопрос о *всеобъемлющем обзоре хода осуществления резолюции 1540 (2004)* и представить доклад о рассмотрении этого вопроса не позднее 31 января 2009 г.¹⁴ Этот обзор должен был послужить оценке меняющегося характера рисков и угроз, выявлению пробелов, определению новых подходов и конкретных рекомендаций, которые можно было бы использовать при осуществлении резолюции 1540¹⁵. В рамках всеобъемлющего обзора Комитет 1540, в целях повышения уровня транспарентности и содействия налаживанию диалога между государствами-членами, провел открытые заседания, включая общие прения и три интерактивных тематических заседания (30 сентября – 2 октября 2009 г.).

Во-первых, в ходе проведения обзора, удалось выявить трудности, с которыми сталкивается Комитет 1540 в процессе анализа воздействия резолюции. Полезный результат, на достижение которого направлена резолюция 1540 (2004) – это так называемое «соответствующее эффективное» осуществление, т.е. не просто принятие национального закона, а обеспечение его выполнения и создание соответствующих возможностей. Комитет 1540 следит за осуществлением на национальном уровне, однако не анализирует сопоставимость различных национальных систем и того воздействия, которое осуществление на национальном уровне оказывает на создание эффективного международного барьера на пути распространения негосударственными субъектами и среди негосударственных субъектов. У Комитета 1540 отсутствует информация о том, возникло ли общее толкование различных аспектов резолюции, различается ли такое толкование в различных регионах и какие регионы достигли наибольших успехов в общем понимании. В соответствии с резолюцией 1540 (2004) государства должны установить санкции за нарушения, совершенные негосударственными субъектами. Комитет 1540 не анализирует, в каких случаях государства применяют уголовные санкции, а в каких гражданские или административные. Кроме того, государства зачастую используют разные подходы в рамках выполнения своих обязанностей по резолюции:

¹⁴ П. 8 резолюции 1810 (2008) Совета Безопасности: UN Doc. S/RES/1810 (2008).

¹⁵ Доклад Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1540 (2004), о рассмотрении вопроса о всеобъемлющем обзоре в соответствии с п. 8 резолюции 1810 (2008) Совета Безопасности: UN Doc. S/2009/170 (2009).

либо подход, основанный на едином нормативном акте, либо подход, основанный на совокупности нормативных актов с различной степенью интеграции и согласованности этих актов. Комитет 1540 должен ответить на вопрос, какое воздействие оказывает каждый подход и какой подход способствует наращиванию эффективных международных усилий в борьбе с распространением ядерного, химического и биологического оружия.

В ходе обзора было уделено внимание региональным различиям в степени осуществления резолюции 1540 (2004). Для оценки мер осуществления по регионам были использованы данные по состоянию на июль 2009 года. Во внимание были приняты первые доклады 160 государств, дополнительная информация от 103 государств. К числу государств, которые не представили свои первые доклады, относятся главным образом государства Африки, ряд государств региона Тихоокеанских островов, Карибского бассейна и Южной Азии. Разбивка производилась по следующим региональным группам с учетом принятых странами мер, отраженных в их матрицах:

Группа африканских государств – показатели большинства государств очень низкие, у трех четвертей государств региона – низкие. Для исправления ситуации в этом регионе необходимо использовать новый подход к решению часто упоминаемой проблемы национальных приоритетов и отсутствия необходимого потенциала;

Группа азиатских государств – в целом показатель отчетности высокий; три пятых государств имеют низкий показатель мер по осуществлению. Проблема в данном регионе заключается в предотвращении незаконного оборота материалов, связанных с оружием массового уничтожения и укреплении систем учета, сохранности и физической защиты этих материалов;

Группа государств Латинской Америки и Карибского бассейна – результаты отчетности высокие, в четырех пятых государств – низкий показатель мер осуществления. В данном регионе существует необходимость координации деятельности ряда организаций (например, Межамериканского комитета по борьбе с терроризмом), направленной на убеждение отдельных государств обновлять или дополнять существующее законодательство;

Группа восточноевропейских государств, Группа западноевропейских и других государств – показатели осуществления резолюции – выше среднего, в отдельных случаях – очень высокие. Проблемой

в отдельных государствах, как правило, является необходимость улучшения правоприменительных аспектов.

В рамках проведения Всеобъемлющего обзора хода осуществления резолюции 1540 (2004) Совета Безопасности, государства выразили свою поддержку и приверженность целям резолюции, ставшей важной частью глобальных режимов нераспространения, и поставленным перед ними задачам. Государства также высказались по поводу того, как сделать работу более эффективной и как преодолеть возникающие трудности. Например, представители государств отметили, что Комитету в его роли координатора следует сместить акцент с конкретных элементов резолюции и сосредоточить больше внимания на вопросе укрепления потенциала в области управления¹⁶. Очень важную роль играет региональный подход, поскольку уровень осуществления в некоторых регионах остается низким, доклады этих государств зачастую представляют собой простую компиляцию данных, и фактический уровень информированности стран об обязательствах, вытекающих из резолюции 1540 (2004) Совета Безопасности, остается довольно низким¹⁷. Для этого государства должны проявлять большую решимость участвовать в осуществлении резолюции и приверженность на национальном уровне¹⁸. Кроме того, в прениях приняли участие наблюдатели от Организации по запрещению химического оружия, МАГАТЭ, Подготовительной комиссии Организации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, НАТО, Африканского союза и других международных организаций, которые прилагают значительные усилия в рамках осуществления резолюции, оказания помощи государствам и разработки соответствующих программ в рамках своих мандатов¹⁹.

Несмотря на то, что почти все государства поддерживают обязательства, установленные резолюцией 1540 (2004) Совета Безопасности, ее осуществление не всегда является приоритетом, по разным соображениям. Развивающиеся и переходные государства стоят перед необходимостью решения более важных, по их мнению, проблем, таких как бедность и болезни, и ссылаются на недостаточность ресурсов

¹⁶ См.: выступление представителя Австрии на 25 заседании Комитета 1540: UN Doc. S/AC.44/SR.25 (2009).

¹⁷ См.: выступление представителей Турции и Коста-Рики на 25 заседании Комитета 1540: UN Doc. S/AC.44/SR.25 (2009).

¹⁸ См.: выступление наблюдателя от Норвегии: UN Doc. S/AC.44/SR.26 (2009).

¹⁹ UN Doc. S/AC.44/SR.27 (2009), S/AC.44/SR.27/Add.1 (2009).

для выполнения обязательств по нераспространению; зачастую эти обязательства вступают в противоречие с интересами экспортных отраслей промышленности ряда стран, не говоря уже о том, что многие государства выступали против принятия Советом Безопасности нормативной резолюции по нераспространению²⁰.

Проведенный анализ показывает, что государствам потребуется серьезная помощь, оказывать которую должен, прежде всего, Комитет 1540 в связи с тем, что он занимает уникальное положение как вспомогательный орган Совета Безопасности. Для этого необходимы определенные усовершенствования, как в структуре данного органа, так и в методах его деятельности. В частности, Совет Безопасности должен создать в рамках Комитета 1540 более представительную группу экспертов, по примеру той, которая существует в КТК и в которую должны войти специалисты соответствующих областей знаний, затронутых резолюцией 1540 (2004). Кроме того, Комитет должен способствовать использованию государствами экспертных знаний соответствующих международных организаций.

Таким образом, по мнению экспертов²¹, Комитету 1540 следует сосредоточить свою деятельность на следующих основных направлениях.

1. В рамках оценки воздействия резолюции 1540 (2004) Совета Безопасности следует:

- разработать единый критерий оценки законодательной деятельности государств по осуществлению резолюции 1540 (2004);
- разработать механизмы оценки влияния резолюции 1540 (2004) на создание эффективного международного барьера для распространения оружия негосударственными субъектами и среди них;
- разработать механизм оценки влияния различных подходов государств к выполнению своих обязательств по принятию национальных законодательных актов.

2. В рамках оценки ситуации с принятием государствами надлежащих мер уголовной и гражданской ответственности за нарушение

²⁰ См., например, выступление представителя Пакистана: UN Doc. S/PV.4956 (2004). С.3.

²¹ См: Итоговый документ о проведенном в 2009 году всеобъемлющем обзоре хода осуществления резолюции 1540 (2004) Совета Безопасности: основные выводы и рекомендации: UN Doc. S/2010/52 (2010), а также Справочные документы, подготовленные экспертами Комитета 1540 в соответствии с документом о рассмотрении вопроса о всеобъемлющем обзоре (S/2009/170): http://www.un.org/russian/sc/1540/comprehensivereview_openmeeting.shtml.

законов и нормативных актов в области экспортного контроля Комитету следует просить государства о предоставлении большего объема информации о правоохранительной деятельности, которая является слабым местом.

3. Для разработки новых инструментов оказания помощи государствам следует:

- пересмотреть существующие базы данных Комитета с целью сделать их более удобными для использования;

- стимулировать государства к подаче совместных региональных и субрегиональных запросов об оказании помощи;

- организовывать проведение страновых визитов для оценки осуществления резолюции 1540 (2004) «на местах» и выявления потребностей государств;

- оказывать содействие в разработке типового законодательства для стран региона, учитывая схожие правовые традиции и потребности;

- использовать сетевые технологии для оказания содействия в установлении партнерских отношений.

4. Для оценки хода осуществления резолюции 1540 (2004) Совета Безопасности Комитету следует усовершенствовать структуру используемой им матрицы, снизить сложность ее заполнения, а также включить в нее представление свидетельств исполнения и применения законодательных мер.

Кроме того, Комитету 1540 следует сделать особый акцент на укреплении потенциала и определении национальных приоритетов, от чего, во многом зависит эффективность осуществления резолюции. Выполнение обязанностей, установленных Советом Безопасности, является тяжелым бременем для многих малых государств, отказавшихся от оружия массового уничтожения и не имеющих крупных отраслей двойного назначения. Тем не менее, этот процесс важен не только сам по себе, но и для того, чтобы направить усилия на другие формы преступного поведения, такие как торговля наркотиками, стрелковым оружием и легкими вооружениями. Кроме того, выполнение резолюции не является первоочередной задачей для многих стран, в частности потому, что их соответствующие органы имеют очень ограниченное влияние на установление национальных приоритетов. Для этого Комитет 1540 должен работать с парламентами и другими политическими представителями этих стран, чтобы повысить то значение, которое они придают выполнению резолюции 1540 (2004).

Обзор идей и проблем, касающихся осуществления, указывает на необходимость использования долгосрочного подхода для решения этих вопросов, связанных с противодействием распространению, на основе сотрудничества Комитета 1540 с государствами-членами и между ними. Эти обстоятельства, несомненно, должны быть учтены Советом Безопасности при определении дальнейших приоритетов деятельности Комитета, который, в свою очередь, должен предпринять конкретные шаги до истечения его мандата. Результаты работы Комитета и прогресс, достигнутый государствами, должен быть отражен в следующем докладе, подготовку которого планируется завершить не позднее 24 апреля 2011 года (в соответствии с п. 14 резолюции 1810 (2008) Совета Безопасности). От того, какими будут эти результаты, а также от того, будут ли государства и в дальнейшем продолжать активное сотрудничество с Советом Безопасности в рамках борьбы с распространением оружия массового уничтожения, или же ограничатся уже принятыми минимально необходимыми мерами, зависит, насколько *эффективно* действует Совет Безопасности в качестве законодателя.

Библиографический список.

Ahlstrom C. United Nations Security Council Resolution 1540: non-proliferation by means of international legislation//SIPRI Yearbook 2007: Armament, Disarmament and International Security. Oxford, 2007. P. 460-473.

Heupel M. Implementing UN Security Council Resolution 1540: A Division of Labor Strategy//Carnegie Papers, June 2007. <http://www.carnegieendowment.org>.

Implementing Resolution 1540: the Role of Regional Organizations. L. Scheinman (ed.). United Nations, New York and Geneva, 2008.

Martinez L. The Legislative Role of the Security Council in Its Fight Against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits//International and Comparative Law Quarterly. Vol. 57, 2008. P. 333-359.

Olberg L. Implementing Resolution 1540: What the National Reports Indicate//Disarmament Diplomacy. Issue No. 82, 2006. <http://www.acronym.org.uk>.

Talmon S. The Security Council as World Legislature//American Journal of International Law. Vol. 99, 2005. P. 175-193.

Activity of the UN Security Council Committee on the Prevention of Proliferation of Weapons of Mass Destruction (Summary)

*Tatiana N. Voytova**

The article is concerned about analysis of activity of United Nations Security Council Committee established pursuant to resolution 1540 (2004). Committee monitors implementation of legislative resolution 1540 (2004) dealing with prevention of proliferation of weapons of mass destruction, their means of delivery and related materials by non-state actors. The article provides characteristic of structure and main areas of activity of Committee 1540 such as the examination of relevant measures taken by State Members of the United Nations, the organization of intensive outreach activities, the development of cooperation with other Security Council bodies and with global, regional and sub regional intergovernmental organizations, the creation of new tools to facilitate assistance and transparency. The accent is made on characteristic of current general trends in the Member State's implementation of resolution 1540 (2004) and main priorities of future work of Committee 1540.

Keywords: the United Nations Security Council; legislative resolution; non-proliferation of weapons of mass destruction; Committee 1540.

* Tatiana N. Voytova – post-graduate student of the Chair of International law, Moscow State Law Academy. t_vojtova@mail.ru.