

---

**Женева, 20 ноября - 8 декабря 2006 года**  
Пункт 10 предварительной повестки дня  
**Рассмотрение действия Конвенции,  
как предусмотрено в ее статье XII**

## **ОЦЕНКА НАЦИОНАЛЬНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНВЕНЦИИ О БИОЛОГИЧЕСКОМ И ТОКСИННОМ ОРУЖИИ (КБТО)**

Представлено Германией от имени Европейского союза<sup>1</sup>

### **I. Обязательства по КБТО, имеющие отношение к осуществлению Конвенции на национальном уровне**

1. Согласно статье I КБТО каждое государство-участник "обязуется никогда, ни при каких обстоятельствах не разрабатывать, не производить, не накапливать, не приобретать каким-либо иным образом и не сохранять: 1) микробиологические или другие биологические агенты или токсины, каково бы ни было их происхождение или метод производства, таких видов и в таких количествах, которые не предназначены для профилактических, защитных или других мирных целей; 2) оружие, оборудование или средства доставки, предназначенные для использования таких агентов или токсинов во враждебных целях или в вооруженных конфликтах". Таким образом, статья I устанавливает широкое определение биологического оружия (БО), исходя из критерия общей цели и запрещая разработку, производство, накопление и приобретение, преследует цель воспрепятствовать появлению БО у государств-участников. Она ставит вне закона вертикальное распространение.

---

<sup>1</sup> Настоящий документ относится к серии дополнительных документов, представленных государствами - членами ЕС на рассмотрение государств-участников. С настоящим документом солидаризируются присоединяющиеся страны - Болгария и Румыния, страны-кандидаты - Турция, Хорватия и бывшая югославская Республика Македония, страны - участницы процесса стабилизации и ассоциации и потенциальные кандидаты - Албания, Босния и Герцеговина, Сербия, а также Украина и Республика Молдова.

2. Статья III расширяет сферу запрещения БО, затрагивая любую активную роль, которую могут играть государства-участники в горизонтальном распространении БО. Во-первых, она запрещает помощь, поощрение и побуждение других государств, групп государств и международных организаций в отношении деятельности, запрещенной по статье I. Во-вторых, она запрещает прямые и косвенные передачи запрещенных предметов "кому бы то ни было". Это охватывает международные и внутренние передачи веществ и распространяется на негосударственных получателей.
3. Наконец, статью IV можно рассматривать как центральное положение, касающееся осуществления Конвенции на национальном уровне. Она предусматривает, что каждое государство-участник должно "принять необходимые меры по запрещению и предотвращению" запрещенных видов деятельности в пределах его территории, "территории под его юрисдикцией или под его контролем где бы то ни было". Внимательное прочтение статьи IV показывает, что она возлагает на государства-участники существенные обязательства.
4. Во-первых, это обязательство носит всеобъемлющий характер. Оно охватывает все виды деятельности, запрещенные по предшествующим статьям I, II и III, и в ней упоминается всеобъемлющее определение БО исходя из критерия общей цели.
5. Во-вторых, поскольку в ней не конкретизируются субъект, реципиент или бенефициар любого из запрещенных видов деятельности, национальное законодательство должно быть построено таким образом, чтобы оно эффективно охватывало все потенциальные субъекты, вовлеченные в такие виды деятельности, имеющие отношение к БО.
6. В-третьих, статья IV содержит не просто обязательство в отношении определенной линии поведения, а обязательство в отношении определенного результата. Для выполнения обязательств, закрепленных в статье IV, будет недостаточно включить в национальное законодательство лишь запрещение, поскольку государства-участники обязаны принять "меры по запрещению и предотвращению". Можно также отметить, что должны приниматься "необходимые" меры.
7. В-четвертых, статья IV вводит широкую концепцию юрисдикции и контроля. Она не ограничивается территорией государств-участников, а включают юрисдикцию де-юре и контроль де-факто, базирующиеся на реальных связях, не обусловленных территориальным суверенитетом.

8. Помимо этих элементов, иллюстрирующих строгость обязательства, в статью IV включены еще два элемента, дающих государствам-участникам определенную свободу при осуществлении Конвенции. Во-первых, в статье IV обеспечено уважение по отношению к национальной правовой системе ("в соответствии со своими конституционными процедурами") каждого государства-участника. Во-вторых, "*необходимые меры*" можно рассматривать и как попытку не возлагать на государства-участники чрезмерное бремя и внести элемент соразмерности в национальное осуществление Конвенции.

## **II. Законодательство: обязательное по существу, но гибкое по форме**

9. Осуществление на национальном уровне - это прежде всего национальное законодательство. Вместе с тем в самой Конвенции не уточняется, должны ли предусмотренные в ней запрещения осуществляться на основе законодательства, правил, административных мер или сочетания этих элементов. Статья IV лишь требует от государств-участников "*принять необходимые меры*". Таким образом, государства-участники могли бы заявить, что статье IV соответствует любая форма национального осуществления. Однако это было бы не так. Как уже разъяснялось, статья IV включает обязательство в отношении определенного результата, поскольку государства-участники обязаны принять меры по предотвращению "разработки, производства, накопления, приобретения или сохранения агентов, токсинов, оружия, оборудования и средств доставки, указанных в статье I Конвенции". Чтобы принять требуемые "*необходимые меры*", государства-участники должны установить меры, имеющие обязательную юридическую силу. Это, как правило, означает использование законодательства.

10. Нынешняя практика государств - и это имеет актуальное значение в контексте толкования положений КБТО - показывает, что существует законодательство, охватывающее широкий спектр тем, а также различные уровни. На Совещании экспертов по КБТО в 2003 году 23 государства-участника представили рабочие документы с разъяснением сферы охвата национального законодательства по осуществлению КБТО и мер по предотвращению беспрепятственного доступа к опасным биологическим материалам. Секретариат совещаний, проведенных в 2003 году, распространил справочную информацию о законодательных и других мерах, принятых 84 государствами-участниками в целях осуществления запрещений, закрепленных в Конвенции, включая принятие уголовного законодательства, а также создание национальных механизмов для установления и поддержания безопасности и надзора в отношении патогенных микроорганизмов и токсинов. Ограниченное число государств-участников, участвующих в ежегодном обмене информацией по КБТО по линии мер укрепления доверия, представили обновленную информацию о национальных законодательных мерах в рамках

меры укрепления доверия Е: "Объявление законодательства, правил и других мер, включая экспорт и/или импорт патогенных микроорганизмов в соответствии с Конвенцией".

11. Всеобъемлющие данные о законодательных и других мерах по осуществлению запрещений, предусмотренных в Конвенции, включая принятие уголовного законодательства, а также создание национальных механизмов для установления и поддержания безопасности и надзора в отношении патогенных микроорганизмов и токсинов, имеются в законодательной базе данных Комитета, учрежденного в соответствии с резолюцией 1540 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Сегодня эта база данных является общедоступной на веб-сайте Комитета, учрежденного в соответствии с резолюцией 1540, и содержит информацию, представленную государствами (государствами - участниками КБТО, государствами, подписавшими Конвенцию, и другими государствами) и касающуюся национальных законодательных и других мер по осуществлению Конвенции, направленных на предотвращение распространения БО, средств его доставки и связанных с этим материалов.

12. С 2004 года всего несколько стран приняли и ввели в действие новое законодательство или меры по приведению национальных законов и правил в соответствие с обязательствами по резолюции 1540 (2004) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Таким образом, база данных Комитета, учрежденного в соответствии с резолюцией 1540, содержит информацию о текущем положении дел в области осуществления КБТО на национальном уровне. Сегодня эта база данных содержит перечень законодательных документов, представленных 124 государствами - членами Организации Объединенных Наций, включая 112 государств - участников КБТО и 7 государств, подписавших КБТО. Большинство документов, содержащихся в базе данных, доступны на языке оригинала или в английском варианте со ссылками на соответствующие веб-сайты. Включение документов в базу данных санкционируется государствами.

### **III. Каковы возможные выводы в отношении законодательства, касающегося осуществления Конвенции?**

13. Несмотря на то обстоятельство, что в статье IV КБТО конкретно не говорится о законодательстве, касающемся осуществления Конвенции, документы, содержащиеся в базе данных, показывают, что большинство государств-участников придерживаются добросовестной интерпретации Конвенции, которая требует юридически обязательных мер по обеспечению ее осуществления. В национальном законодательстве практикуются

разные подходы, что ведет к различным результатам в ряде регламентируемых областей. Это разнообразие проявляется и в различных санкциях, призванных обеспечивать осуществление законодательных мер по "запрещению и предотвращению" деятельности, запрещенной по КБТО.

14. В отношении деятельности, запрещенной по статье I, согласно документам, содержащимся в базе данных Комитета, учрежденного в соответствии с резолюцией 1540, в национальном законодательстве по обеспечению осуществления Конвенции можно выделить пять общих направлений:

- i) конституционные процедуры, предполагающие непосредственную инкорпорацию международных договоров в национальное законодательство, причем зачастую без каких-либо мер по обеспечению их соблюдения в национальных уголовных кодексах, которые предполагали бы санкции за нарушение договорных обязательств;
- ii) законодательство, охватывающее запрещенную ядерную, химическую и биологическую деятельность в совокупности или отдельно и сочетающее базовое законодательство с мерами наказания;
- iii) законодательство, которое просто устанавливает механизмы регулирования и контроля в отношении мирного использования материалов, связанных с БО, на основе лицензирования разрешенных видов деятельности. В основе этого, по-видимому, лежит тезис о том, что, поскольку лицензии для видов деятельности, связанных с БО и средствами его доставки, выдаваться не будут, обязательства по КБТО будут выполнены. Углубленное изучение такого законодательства показывает, что меры по обеспечению соблюдения, как правило, основываются лишь на административных наказаниях за нарушение лицензионных требований;
- iv) рассмотрение видов деятельности, запрещенных по статье I КБТО, лишь в контексте национальных уголовных кодексов, где предусмотрены наказания за нарушение запретов; и
- v) национальное антитеррористическое законодательство, которое охватывает ряд запрещенных видов деятельности, связанных с ОМУ, средствами его доставки и соответствующими материалами, включая наказания за нарушения, совершаемые террористами. Государства, имеющие такое законодательство,

возможно, упускают из виду то обстоятельство, что негосударственные субъекты не всегда могут руководствоваться лишь террористическими целями.

15. КБТО не включает конкретного обязательства относительно принятия уголовного законодательства. Вместе с тем толкование статьи IV КБТО, рассмотренное ранее, по крайней мере предполагает, что положения уголовного законодательства являются частью обязательств по КБТО. Если судить по практике государств в соответствии с КБТО, которая отражена в документах, содержащихся в базе данных Комитета, учрежденного в соответствии с резолюцией 1540, по всей видимости, пользуется широким признанием идея принятия положений уголовного законодательства в целях эффективного предотвращения запрещенных видов деятельности. Несмотря на это отсутствие конкретных положений, касающихся уголовного законодательства, Конвенция устанавливает обязательство ввести в действие уголовное законодательство или опираться на существующее уголовное законодательство при выполнении закрепленных в ней обязательств.

16. Чтобы охватить запрещения, закрепленные в статье I, а также правоприменительные меры в отношении нарушений, связанных с запрещенными видами деятельности, нет необходимости принимать какой-то единый свод всеобъемлющего законодательства по обеспечению осуществления Конвенции. Наоборот, пожалуй, имеет смысл ввести обязательства по тем аспектам, где соответствующие стороны будут наиболее осведомлены о них, коль скоро национальное законодательство в целом охватывает договорные обязательства, соответствующие правоприменительные меры и все типы субъектов, т.е. государственные и негосударственные структуры.

#### **IV. Административное правоприменение - соответствующие компетентные органы, дискреционные полномочия**

17. В отношении статьи III ситуация с осуществлением на национальном уровне приобретает даже еще более сложный характер. Статья III запрещает прямые и косвенные передачи "любых агентов, токсинов, оружия, оборудования или средств доставки, указанных в статье I Конвенции" "кому бы то ни было". Это охватывает международные и внутренние передачи и включает негосударственных получателей.

18. Статья III ставит перед государствами ряд проблем, три из которых, по всей видимости, имеют кардинальное значение. Во-первых, использование биологических агентов и токсинов является оправданным в профилактических, защитных и других мирных целях. Работа с агентами и токсинами и их передача является повседневной практикой в научной, диагностической и коммерческой областях. Обязательство по

статье III в сочетании со статьей I требует от государств осуществления определенного контроля с целью обеспечить, чтобы передачи материала соответствовали критерию оправданного использования. Во-вторых, в статье I не оговариваются конкретные агенты, токсины, оружие или средства доставки, а запрещаются виды деятельности, связанные с такими материалами. В силу этого государства-участники могут по своему усмотрению определять соответствующие предметы. В-третьих, в контексте международных передач, даже когда на территории государства не имеется никаких агентов и токсинов, вызывающих озабоченность, государству может потребоваться соответствующее законодательство и меры для обеспечения выполнения обязательств по статье III не передавать "косвенно" и "никоим образом не помогать" в незаконной перевозке или перегрузке с одного вида транспорта на другой в пределах своей национальной территории, а также в незаконной посреднической деятельности.

19. Согласно информации, представленной в документах, содержащихся в базе данных Комитета, учрежденного в соответствии с резолюцией 1540, государства пытаются решить упомянутые проблемы на основе административных правоприменительных механизмов.

20. Рассмотрение административных правоприменительных механизмов в контексте осуществления Конвенции на национальном уровне затрагивает практическое измерение. Оно ведет к дискуссии по вопросу о том, каким образом осуществлять меры "на практике". В этом контексте вызывают озабоченность два вопроса: решимость соответствующих компетентных органов и объем политических и административных дискреционных полномочий. Во-первых, КБТО не содержит положений о национальных компетентных органах. В отсутствие конкретного положения о национальном компетентном органе или других органах, занимающихся административным применением законов и правил, касающихся осуществления Конвенции, единственным значимым ориентиром является статья IV. Если ее рассматривать как обязательство в отношении определенного результата и учесть необходимость принятия "необходимых мер", то становится вполне очевидным, что для выполнения требований по Конвенции одного законодательства недостаточно. Для эффективного осуществления необходимы компетентные административные механизмы правоприменения.

21. В идеальном случае в законодательстве должны быть указаны уполномоченные компетентные органы, которые должны располагать достаточными возможностями и ресурсами. Кроме того, должна быть предусмотрена определенная степень специализации, обеспечивающая надлежащее применение закона. Это составляет надлежащую практику управления в сфере применения всякого законодательства, которое касается обращения с агентами и токсинами, вызывающими озабоченность, включая их

передачи, а также контроль над ними. Что касается второго аспекта административного правоприменения, а именно объема дискреционных полномочий при применении соответствующих законов и правил, то это зависит от характера обязательств, закрепленных в КБТО. Сам тот факт, что определение БО основано на критерии общей цели, требует определенной степени гибкости.

22. В системах национального законодательства, описанных в базе данных Комитета, учрежденного в соответствии с резолюцией 1540 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, административная ответственность за международные передачи (меры экспортного контроля), как правило, распределяется между министерствами, которые занимаются вопросами общей политики, и государственными учреждениями, которые занимаются лицензированием и несут директивную ответственность. В случаях когда соответствующих государственных учреждений не существует, ответственность за определение политики и лицензирование обычно распределяется между различными министерствами. Что касается обращения и работы с биологическими агентами, то это входит в сферу компетенции соответствующих министерств и государственных учреждений, а это означает, что это осуществляется на децентрализованной основе в соответствии с типами агентов - патогены человека, животных или растений, а также естественные или генетически измененные организмы. Разделение сфер ответственности связано с традиционной национальной практикой в области здравоохранения, ветеринарии и фитосанитарного лицензирования, а также с соответствующими механизмами контроля. Эти организационные структуры отнюдь не являются всеобъемлющими, однако они служат иллюстрацией на тот счет, что административное применение соответствующих законов и правил осуществляется в соответствии с законодательными и конституционными положениями страны, т.е., как это предусмотрено в статье IV, "в соответствии со своими конституционными процедурами". Любой национальный механизм как таковой является адекватным, если он построен на соображениях эффективности, что обычно предполагает наличие правил для осуществления контроля над внутренними передачами агентов, которые позволяют осуществлять передачи лишь между объектами, имеющими соответствующие лицензии.

23. Что касается методов регулирования, то законодательство государств предусматривает системы лицензирования, предоставляющие определенные дискреционные полномочия соответствующим компетентным органам. Процедуры лицензирования для международных передач основываются на перечнях агентов и токсинов, а также соответствующих технологий с присущим им риском распространения БО. Эти перечни, как, например, перечень, разработанный Австралийской группой, широко используются в качестве основы для введения национальных систем лицензирования. Вместе с тем следует обеспечивать баланс между запрещениями,



закрепленными в любом национальном законодательстве, и конституционным требованием свободы внешней торговли. Во многих других областях законодательства должны соблюдаться аналогичные соображения относительно уважения фундаментальных прав, а это означает, что административные компетентные органы играют решающую роль в выполнении обязательств по КБТО.

24. В заключение можно было бы отметить, что КБТО предоставляет государствам-участникам довольно значительную свободу выбора в вопросах организации административных механизмов правоприменения при условии гарантирования эффективного осуществления Конвенции. Создание систем лицензирования в рамках процесса ее осуществления полностью соответствует Конвенции и потенциально обеспечивает выполнение обязательства принимать меры по запрещению и предотвращению распространения биологического оружия.

#### **V. За рамками национальной юрисдикции**

25. Наконец, нам следует коснуться вопроса о юрисдикции, конкретно упомянутого в статье IV, где говорится о "территории такого государства, территории под его юрисдикцией или под его контролем где бы то ни было". Эта формулировка включена в различные другие соглашения по контролю над вооружениями и разоружению, и сегодня ее можно считать стандартной. Хотя это и может показаться многообещающим, в толковании такого положения до сих пор не достигнуто консенсуса. Этот дефицит консенсуса обусловлен тем, что в системе международного права не достигнуто согласия по вопросу о том, в каком объеме любое конкретное государство может принимать экстерриториальное законодательство. Однако, распространяя ответственность государств-участников за пределы их территории, статья IV не только дает основу для экстерриториальной юрисдикции, но и даже обязывает государства-участники распространять действие своего законодательства по осуществлению Конвенции до пределов их "юрисдикции... (и) контроля". Несмотря на отсутствие международного консенсуса по вопросу об экстерриториальном законодательстве, все большее число государств-участников придерживаются того толкования, что статья IV создает основу для экстерриториального законодательства.

26. Судя по документам, содержащимся в базе данных Комитета, учрежденного в соответствии с резолюцией 1540, соответствующие положения уголовного права включены в национальное законодательство, связанное с запрещениями по статье I, в уголовные кодексы и национальное законодательство по вопросам экспортного контроля. Они основаны на принципе территориальности и принципе активной правосубъектности, который означает, что граждане государства, находящиеся за рубежом, подлежат

уголовным санкциям, если они нарушают соответствующие положения внутреннего законодательства этого государства.

## **VI. Выводы: потребность в согласованности по горизонтали и по вертикали**

27. Настоящий документ может служить лишь в качестве пролог к соответствующим дискуссиям. Вместе с тем из вышеизложенного анализа можно сделать следующие выводы:

- i) во-первых, национальное законодательство по осуществлению Конвенции является обязательным, но гибким по форме;
- ii) во-вторых, административные механизмы правоприменения должны быть эффективными, но они могут быть построены в соответствии с индивидуальной правовой системой каждого государства-участника;
- iii) в-третьих, национальное законодательство по осуществлению КБТО требует включения уголовных санкций; и
- iv) в-четвертых, формулировка "под его юрисдикцией или под его контролем" не только допускает экстерриториальное применение законодательства по осуществлению Конвенции, но и устанавливает обязательство распространить действие таких законов по осуществлению Конвенции за пределы территории государства-участника, особенно в свете террористических и распространческих угроз.

28. Необходимо подчеркнуть и еще один аспект: потребность в согласованности - как на уровнях законодательства и правоприменения (от национального до субнационального), так и в отношении широкого круга соответствующих аспектов. Хотя единый статут по осуществлению Конвенции может оказаться и не совсем полезным, можно было бы составить каталог уже используемых и доказавших свою эффективность практических мер, применяемых государствами-участниками, на основе существующего национального законодательства, описанного в базе данных Комитета, учрежденного в соответствии с резолюцией 1540, и в других документальных источниках. Этот каталог мог бы послужить в качестве полезного подспорья для всех государств-участников. Для государств, которым нужно разработать свои законы, правила и меры с целью выполнения обязательств по КБТО, он служил бы полезным документальным источником, а государства-участники, которые уже применяют национальное законодательство, могли бы использовать его для проверки на предмет наличия пробелов и в качестве ориентира

для восполнения возможных лакун. Европейский союз предлагает государствам-участникам разработать и постоянно обновлять такой каталог в рамках межсессионного процесса КБТО с 2007 по 2010 год.

29. Как уже отмечалось, осуществление всех обязательств по КБТО на национальном уровне затрагивает широкий круг различных аспектов. В прошлом некоторые государства-участники, возможно, считали, что им не нужно принимать конкретного законодательства по осуществлению КБТО, поскольку они не имеют - или считают, что не имеют, - соответствующих материалов в пределах своей территории. Но поскольку КБТО содержит связывающие обязательства, все государства - участники КБТО должны принять и применять соответствующие национальные законодательные меры. Хотя некоторые государства-участники могут и не обладать соответствующими материалами, их территории могут использоваться в качестве безопасного укрытия негосударственными субъектами и стать частью плацдарма для распространения. Это не означает, что в любой конкретный момент времени все государства-участники будут иметь одинаковые национальные потребности в плане осуществления. Однако каждому государству-участнику следует разработать национальный план действий, выявить имеющиеся пробелы и принять и осуществлять соответствующие законы, правила и меры, которые охватывают его обязательства по КБТО.

30. Государствам-участникам, которые в состоянии оказывать помощь другим государствам в разработке таких национальных планов действий, следует предлагать и по соответствующему запросу оказывать такую помощь. В этом контексте отмечается общее решение Совета Европейского союза от 27 февраля 2006 года в порядке поддержки Конвенции о биологическом и токсинном оружии в рамках Стратегии ЕС против распространения оружия массового уничтожения, которая нацелена, среди прочего, на "оказание помощи государствам-участникам в осуществлении КБТО на национальном уровне с целью обеспечить, чтобы государства-участники инкорпорировали международные обязательства по КБТО в свое национальное законодательство и административные меры". Каталог уже используемых и доказавших свою эффективность практических мер, применяемых государствами-участниками, который был бы разработан на основе существующего национального законодательства, облегчал бы любую деятельность, связанную с оказанием помощи, как для поставщика, так и для получателя такой помощи.

-----