

Всеобъемлющий обзор хода осуществления резолюции 1540 (2004)

**Справочные документы, подготовленные экспертами
Комитета 1540 в соответствии с документом о рассмотрении
вопроса о всеобъемлющем обзоре (S/2009/170)**

Конкретный элемент (а)

«Оценить воздействие резолюции 1540 (2004), включая воздействие мер, осуществленных после ее принятия»*

*Берханыкун Андемикаэль, Оливия Бош, Изабелла Интерланди,
Николя Каспжик, Ричард Кьюпит, Петр Литаврин, Сенан Мухи
и Ана Мария Серини.*

* Настоящий справочный документ был подготовлен группой экспертов по просьбе Комитета 1540. Он не обязательно отражает мнения Комитета.

А. Усилия, прилагаемые Комитетом 1540 в настоящее время для контроля за ходом осуществления резолюции 1540 (2004)

Резолюция обязывает государства «принимать и эффективно применять соответствующие законы» в отношении запрещенных действий (пункт 2 постановляющей части) и «принимать и применять эффективные меры в целях установления национального контроля» для сдерживания и предотвращения этих запрещенных действий (пункт 3 постановляющей части). Резолюция уделяет одинаковое внимание принятию и обеспечению соблюдения законодательства. Таким образом, признается тот факт, что распространение ядерного оружия негосударственными субъектами стало возможным благодаря пробелам в международных и национальных законах в области нераспространения. Помогла ли резолюция большему числу государств принять дополнительные национальные правовые меры для устранения этих пробелов? Комитет 1540 оценил воздействие прилагаемых им усилий на другие важные области, такие как оказание помощи, в отдельных справочных документах.

Нет единой меры, которая позволила бы ответить на вопрос о воздействии Комитета 1540 на национальную законодательную деятельность, что осложняет и без того трудную задачу подсчета «правовых мер». Комитет 1540, например, установил, что в течение 2008 года государства приняли 19 215 законодательных и правоприменительных мер по сравнению с 17 833 мерами, принятыми в 2007 году. Однако Комитет 1540 осознает, что в какой-то степени это превышение определяется, скорее, улучшением подготовки докладов, а не новыми мерами. Кроме того, многие из законодательных мер, принятых государствами, касаются целого ряда обязанностей, в то время как многие конкретные обязанности рассматриваются в совокупности законов, что усложняет сопоставление этих законодательных мер. И наконец, доклад не содержит подробной информации о том, когда государства приняли соответствующие законы.

В настоящем анализе не делается попыток оценить то воздействие, которое резолюция 1540 (2004) оказала на усилия по универсализации основных договоров в области нераспространения, поскольку вряд ли можно в этом ограниченном формате вычленив сделанную Комитетом работу из других работ по этому вопросу. Он не охватывает также многие другие меры по осуществлению резолюции, такие как создание новых или реформирование существующих межведомственных комитетов (за исключением тех случаев, когда государства делают это с помощью законодательных или нормативных актов), судебное преследование за нарушения или ослабление риска распространения, связанного с негосударственными субъектами, поскольку первоначально Комитет 1540 сосредоточил свои усилия на обзоре состояния законодательства и пропаганде резолюции и лишь позднее начал уделять внимание разработке, применению и воздействию этих национальных законодательных рамок.

И наконец, в настоящем документе рассматриваются два показателя. В диаграмме 1 указывается число соответствующих законов, нормативных актов, указов, постановлений и т.д., принятых государствами каждый год с 1970 по 2007 год (последний год, за который Комитет 1540 располагает наиболее полными данными). В диаграмме 2 отмечается количество государств, которые принимали меры в конкретный год в период с 1970 по 2007 год. В обеих диаграммах вырисовывается сходная динамика. Оба показателя проявляют тенденцию к росту в последнем десятилетии XX века, делают резкий скачок в

2003 году, достигают своего пика в 2005 году и сокращаются в 2006 году, однако вновь начинают расти в 2007 году. Комитет 1540, возможно, рассмотрит различные способы оценки этих двух показателей, а также ту тенденцию, которая вытекает из этого анализа.

Диаграмма 1
Количество принятых законодательных мер в разбивке по годам

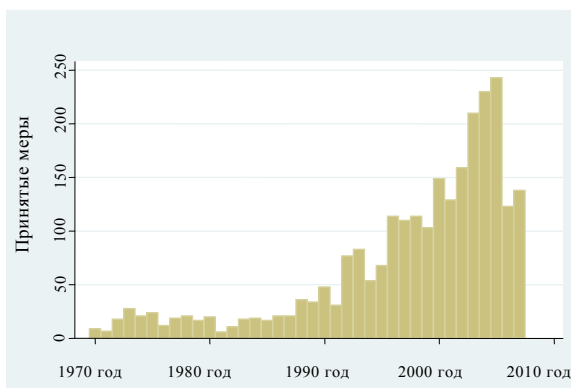
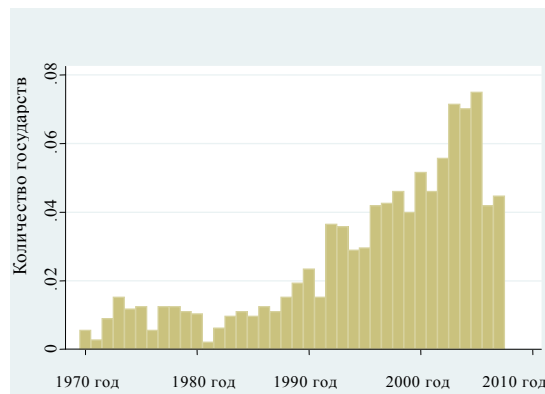


Диаграмма 2
Количество государств, принимающих законодательные меры в разбивке по годам



В. Трудности, с которыми Комитет 1540 сталкивается в процессе анализа воздействия резолюции

Как будет отмечено в некоторых других справочных документах, оценка воздействия резолюции потребует сбора новых видов данных, в частности установления года принятия законодательной меры, включенной в вышеуказанный анализ. На базовом уровне Комитет 1540 мог бы попытаться определить, привело ли осуществление резолюции на национальном уровне к уменьшению риска приобретения негосударственными субъектами ядерного, химического, биологического оружия и средств его доставки или незаконных действий с применением связанных с ними материалов. Центр по исследованию проблем нераспространения, например, отслеживает случаи ОМУ-терроризма (316 случаев с 1988 по 2004 год), т.е. занимается работой, которая — если распространить ее на самые последние годы — может принести определенную пользу.

Что касается воздействия Комитета 1540 на законодательную деятельность, то он мог бы рассмотреть вопрос о том, как определить состояние законопроектов и, возможно, внести свой вклад в процесс разработки законопроектов посредством конкретных замечаний технического характера. Помогая государствам разрабатывать законы — с просьбами о чем обращались многие из них, — Комитет 1540 сможет лучше ознакомиться с практическими трудностями, с которыми конкретные государства сталкиваются в процессе укрепления своей законодательной базы. В частности, в рамках нынешнего процесса сбора данных внимание уделяется главным образом тому, что государства сделали, а не тому, как и почему они разрабатывали новые законы или нормативные акты.

По мере того как государства продолжают укреплять свои нормативно-правовые базы, направленные на борьбу с распространением оружия массового уничтожения негосударственными субъектами, Комитет 1540 будет также сталкиваться с более трудной проблемой, связанной с оценкой его воздействия и воздействия резолюции на соблюдение и обеспечение выполнения этих законов. В то время как некоторые государства передают огласке соответствующие судебные дела, другие государства этого не делают; некоторые государства представили данные о системе лицензирования, однако большинство этого не сделало. Имеется весьма небольшой объем информации о численности персонала и других ресурсов, которые ведомства использовали для осуществления резолюции 1540.

Концепция «соответствующего эффективного» осуществления

Полезный результат, на достижение которого направлена резолюция 1540 (2004), зависит от того, как государства осуществляют положения резолюции в своих собственных национальных правовых системах. Другими словами, эффективное осуществление означает не просто принятие закона, а обеспечение его выполнения и создание соответствующих возможностей. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций четко признает и осознает, что государства-члены имеют самые разнообразные правовые и конституционные системы. В пункте 2 постановляющей части резолюции 1540, например, подразумевается, что каждое государство должно в соответствии со своими конституционными рамками урегулировать любые возможные разногласия между обязанностями по резолюции 1540 и требованиями национального законодательства. Общая цель резолюции — обеспечение эффективного осуществления на национальном уровне с целью получения позитивного результата на международном уровне. В то же время слабость международного уровня сводит на нет национальные усилия. Динамика взаимодействия между этими двумя уровнями — национальным и международным — обуславливает необходимость достижения общего понимания резолюции и обмена передовым опытом между государствами-членами, с тем чтобы закрыть лазейки в национальных системах или предотвратить их появление.

В настоящее время Комитет 1540 следит за осуществлением на национальном уровне. Однако он 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. Например, свидетельствуют ли различные тексты национальных законов и нормативных актов о наличии или возникновении общего толкования различных аспектов резолюции? Появляются ли в различных регионах различные толкования? Достигли ли некоторые регионы больших успехов в достижении общего понимания и если да, то за счет чего? Каким образом конкретные различия в осуществлении и обеспечении выполнения резолюции в пределах государств или регионов и между ними влияют на эффективность резолюции на национальном и международном уровнях даже в таких регионах, которые имеют общее законодательство, подобно Европейскому союзу? Рассмотрение этих вопросов будет содействовать, в частности, укреплению и повышению эффективности технического сотрудничества.

Большинство государств уже имеет по крайней мере отдельные законы в целях осуществления основных договорных режимов в области нераспространения, например для осуществления Конвенции по химическому оружию, Договора о нераспространении ядерного оружия и Конвенции по биологическому и токсинному оружию. Обычно в таких государствах соответствующие нормативные акты находятся в ведении единого национального ведомства или различных ведомств по каждому режиму. Эти договоры содержат конкретные запреты, относящиеся главным образом к государствам, однако в некоторых случаях и негосударственным образованиям, которые обычно отражают общее понимание. Однако в этих договорах и в резолюции 1540 не устанавливаются конкретные санкции за нарушения, совершенные негосударственными субъектами. Поэтому государствам необходимо на национальном уровне принимать и применять подобные санкции. Комитет 1540 не анализировал различия, существующие между уголовными и гражданскими санкциями, с тем чтобы установить факт возникновения какого-либо общего понимания. В каких случаях, например, государства применяют уголовные санкции, а в каких — гражданские или административные? Какие различные превентивные меры по обеспечению соблюдения — такие как работа с промышленными кругами и обществом — принимает государство? Как национальные правоприменительные системы работают с законными или незаконными транснациональными предприятиями? Такие же вопросы возникают и в отношении сопоставимости мер по учету, обеспечению сохранности и физической защите, охране границ и экспорту, транзиту, перевалке и реэкспорту соответствующих материалов.

Комитет 1540 также не имеет полной информации о том, какие ресурсы государства используют для выполнения обязанностей по резолюции, в том числе и в отношении укрепления потенциала. Многие государства сообщили о том, что они создали новые бюрократические структуры для координации национальных усилий по осуществлению резолюции. Комитет 1540 собрал определенную информацию о наличии различных механизмов: национальные органы учета, обеспечения сохранности и физической защиты соответствующих материалов; правоприменительные органы для обеспечения пограничного и экспортного контроля; а также соответствующие финансовые органы.

Однако он располагает незначительным объемом данных в отношении персонала, финансирования и других ресурсов, которые государства используют для решения вопросов нераспространения. Каким образом использование ресурсов в одной области затрагивает другие аспекты осуществления? Способствует ли принятие различных мер контроля в области нераспространения достижению других целей, таких как развитие, защита окружающей среды и здравоохранение? Осознание того, что государства понимают под эффективным и результативным использованием своих ресурсов, имеет огромное значение для программ технической помощи, от чего зависит осуществление резолюции в полном объеме.

В резолюции 1540 содержится несколько ссылок на контрольные списки. В преамбуле Совет Безопасности выражает серьезную обеспокоенность тем, что негосударственные субъекты, включенные в перечень Комитета, учрежденного резолюцией 1267 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, могут иметь доступ к ядерному, химическому, биологическому оружию и средствам его доставки. Контрольные списки также упоминаются в определении соответствующих материалов:

«... материалы, оборудование и технологии, подпадающие под действие соответствующих многосторонних договоров и договоренностей или включенные в национальные контрольные списки, которые могут быть использованы для проектирования, разработки, производства или применения ядерного, химического и биологического оружия и средств его доставки».

Последняя ссылка содержится в пункте 6 постановляющей части, в котором признается целесообразность национальных контрольных списков в борьбе с распространением. Кроме того, в резолюциях, касающихся распространения ядерного, химического, биологического оружия и средств его доставки, которые были приняты после 2004 года с целью решения других проблем, Совет Безопасности сам определил списки контролируемых товаров и технологий.

Разумеется, Комитет 1540 не должен дублировать работу, проводимую Советом Безопасности и другими органами для создания контрольных списков в связи с резолюцией 1540. Некоторые утверждают, что эти списки являются общественными благами, которыми бесплатно могут пользоваться все государства, что не умаляет их ценности для других государств. Фактически их можно считать *исключительными общественными благами*, ценность которых лишь повышается по мере того, как все больше государств используют их.

Осуществляя контроль за тем, имеют ли государства контрольные списки — либо конечных пользователей, либо товаров и технологий, — Комитет 1540 изучает сопоставимость этих национальных списков и их использование в национальной политике и практике. Например, сколько государств используют контрольные списки одного или более международных договоров или многосторонних договоренностей об экспортном контроле? Если государства не пользуются такими списками, то чем они пользуются? Насколько эффективно государства обновляют свои национальные списки в координации с аналогичными усилиями других государств? Каким образом государства используют эти списки при принятии и обеспечении соблюдения мер контроля за передвижением товаров через границы? Как государства включают меры по контролю в свое внутреннее таможенное и торговое законодательство? Каким образом государства решают важный вопрос о классификации товаров, включаемых в эти списки?

Различные законодательные подходы

В рамках выполнения своих обязанностей по принятию надлежащего эффективного внутреннего законодательства в отношении запрещенных действий в области распространения (пункт 2 постановляющей части), пограничного контроля (пункт 3(с) постановляющей части) и контроля за экспортом, реэкспортом транзитом и перевалкой соответствующих материалов (пункт 3(d) постановляющей части) государства применяют два подхода. Государства используют либо **подход, основанный на едином нормативном акте**, либо **подход, основанный на совокупности нормативных актов** (с различной степенью интеграции и согласования этих актов). В случае подхода, основанного на едином нормативном акте, государства имеют единый законодательный акт, который охватывает различные виды оружия и средства их доставки. Ряд таких актов появился в результате конкретного ответа на резолюцию 1540 (2004). И наоборот, многие государства используют законодательство, которое возникло в процессе их реагирования на отдельные риски распространения ядерного, хи-

мического, биологического оружия и средств его доставки в прошлом — а не в ответ на саму резолюцию — или в качестве реакции на внешне не связанные друг с другом угрозы (например, борьба с терроризмом, загрязнение, болезни и другие угрозы). Однако в отдельных случаях государства обновили подобные акты, сделав их более взаимодополняющими и учитывающими риски, определенные в резолюции 1540 (2004). И напротив, в целях обеспечения учета, сохранности, транспортировки и физической защиты этого оружия, его средств доставки и связанных с ними материалов (например, пункт 3(а) и пункт 3(б) постановляющей части) почти все государства используют **подход, основанный на совокупности нормативных актов.**

Каждый подход связан с последствиями для наращивания эффективных международных усилий в борьбе с распространением ядерного, химического и биологического оружия и средств его доставки негосударственным субъектам. Какое воздействие каждый подход оказывает на создание отдельных национальных систем, сопоставимых с возникающими международными стандартами? Обеспечивает ли подход, основанный на совокупности нормативных актов, вероятность ликвидации национальными системами «пробелов» между более традиционными законами в области нераспространения? Как каждый подход влияет на оказание технической помощи в подготовке законопроектов?

Изучение этих и аналогичных вопросов по-прежнему остается важной задачей, которую Комитет 1540 должен решить, чтобы понять воздействие резолюции, особенно в отношении элементов, которые не считаются обязанностью.

С. Варианты, подлежащие рассмотрению в отношении воздействия резолюции

Комитет 1540 мог бы уделить больше внимания пониманию сопоставимости национальных нормативно-правовых систем, касающихся резолюции, включая применение санкций и превентивных мер обеспечения соблюдения. Это могло бы расширить рамки его работы по контролю за национальным осуществлением и активизировать достижение целей резолюции на международном уровне. Первым шагом в этом процессе могло бы стать проведение экспериментальных исследований по вопросу сопоставимости национальных систем в отношении различных пунктов и подпунктов резолюции. Комитет 1540 мог бы также провести экспериментальные исследования по вопросу использования ресурсов в целях осуществления этих законов и нормативных актов с уделением особого внимания взаимосвязи между укреплением потенциала в этих областях и национальными программами развития.

Что касается контрольных списков, то Комитет 1540 мог бы рассмотреть вопрос о более энергичном распространении полезных контрольных списков, списков предметов двойного назначения, содержащихся в документе S/2006/815, перечней списочных химикатов Конвенции по химическому оружию, сводного списка товаров двойного назначения таких региональных организаций, как Европейский союз, и многосторонних режимов экспортного контроля. Хотя принятие решения о том, какие товары следует контролировать, является прерогативой каждого отдельного государства, стремление к достижению общего понимания по контрольным спискам явилось бы важным шагом в направлении более эффективных международных усилий в борьбе с распространением ядерного, химического и биологического оружия и средств его доставки негосударственным субъектам.