

Конвенция о биологическом оружии: обзор

Юзеф Гольдблат¹

Введение

С древних времен использование яда и патогенных веществ во время войны считалось вероломством. Такая практика получила осуждение в международных декларациях и договорах, в частности в Гаагской конвенции (IV) о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г.² Усилия по закреплению этого запрещения увенчались принятием в 1925 г. Женевского протокола о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов, называемых обычно химическим оружием, а также бактериологических средств ведения войны. В современном понимании к бактериологическим средствам относятся не только бактерии, но и такие микроорганизмы, как вирусы и риккетсии, о которых ничего не было известно во время подписания Женевского протокола (на 1 января 1997 г. участниками Протокола были 132 государства). Однако Женевский протокол не запрещает разработку, производство и накопление химического и биологического оружия. Попытки добиться их полного запрещения предпринимались в 30-е годы нашего столетия в рамках деятельности Лиги Наций, но успеха не имели.

Вскоре после Второй мировой войны ООН призвала ликвидировать все оружие, «которое может быть применено для массового уничтожения»³. Биологическое и химическое оружие было включено в эту категорию наряду

¹ Юзеф Гольдблат является экспертом по вопросам контроля над вооружениями, в частности по проблеме нераспространения оружия массового уничтожения. Автор многих трудов. Консультант Института ООН по исследованию проблем разоружения (ЮНИДИП). Ранее руководил программой по изучению вопросов контроля над вооружениями и разоружения в Международном институте по изучению проблем мира в Стокгольме (SIPRI).

Статья написана на английском языке.

² Текст данной Конвенции, а также тексты Женевского протокола 1925 г. и Конвенции о биологическом оружии 1972 г., которые анализируются ниже в настоящей статье, см. *J. Goldblat. Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements*. London, Thousand Oaks, New Delhi, PRIO and SAGE Publications, 1994, pp. 257, 277 и 370, или *D. Schindler, J. Toman* (eds.). *The Laws of Armed Conflicts*. 3rd ed., Martinus Nijhoff Publishers—Henry Dunant Institute, Dordrecht—Geneva, 1988. См. также на русском языке: «Международное право. Ведение боевых действий. Сборник Гаагских конвенций и иных соглашений». М., МККК, 1995, с. 13, 186, 215.

³ Резолюция № 1 Генеральной Ассамблеи ООН, 24 января 1946 г.

с атомным и радиологическим оружием¹. Дебаты по поводу его запрещения велись в 50-х и 60-х годах в контексте предложений по проведению всеобщего разоружения, но, как и в предыдущем случае, не привели ни к каким результатам.

В качестве отдельного пункта проблема запрещения химического и биологического оружия появилась в 1968 г. в повестке дня Комитета 18 государств по разоружению. Год спустя ООН опубликовала обширный доклад по проблемам средств ведения химической и биологической войны², получивший большой резонанс. Генеральная Ассамблея ООН уделила этой проблеме особое внимание. В заключении доклада ООН говорилось, что применение определенных видов химического и биологического оружия нельзя ограничить во времени и пространстве и потому такое применение может иметь серьезные и необратимые последствия для человека и природы. При этом пострадают как те страны, на которые было совершено нападение, так и страна-агрессор. В докладе Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), опубликованном в 1970 г. и посвященном влиянию химического и биологического оружия на здоровье человека, говорилось, что эти виды оружия представляют особую опасность для гражданского населения, а последствия их применения слишком непредсказуемы и неопределенны³.

Несмотря на то что на протяжении многих лет рассматривался вопрос о желательности и необходимости одновременного запрещения химического и биологического оружия, к концу 60-х годов стало ясно, что достичь такого запрещения не удастся. Входящие в Комитет по разоружению 18 государств, где как раз рассматривался этот вопрос, представители Великобритании и некоторых других западных стран считали, что прежде всего следует запретить биологическое оружие. Социалистические страны и многие из нейтральных и неприсоединившихся государств возражали против разделения этих видов оружия, но в конце концов согласились с точкой зрения Запада. Фактором, который облегчил ведение переговоров, явился односторонний отказ США от биологического оружия, о котором было объявлено 25 ноября 1969 г., а также решение американского правительства уничтожить запасы этого оружия вне зависимости от того, будет ли принято международное соглашение по этому вопросу⁴. 14 февраля 1970 г. США формально отказались также от производства, накопления и применения токсинов в военных целях. США заявили, что в рамках военных программ изучение микроорганизмов и токсинов будет ограничено исследованиями и разработками в оборонительных целях⁵. Последующие переговоры по поводу всеобщего запрещения биологического оружия привели к заключению международного соглашения. 16 декабря 1971 г. текст

¹ Как решила в 1948 г. Комиссия ООН по обычным вооружениям, являющаяся органом Совета Безопасности ООН (документ ООН S/C.3/32/Rev. I).

² United Nations, Chemical and Bacteriological (Biological) Weapons and the Effects of Their Possible Use, New York, 1969.

³ World Health Organization. Health Aspects of the Use of Chemical and Biological Weapons. Geneva, 1970.

⁴ ACDA, Documents on Disarmament 1969, Washington D. C., 1970, pp. 592–593.

⁵ Office of the White House Press Secretary, Press Release, Washington D. C., 14 February 1970.

Конвенции, разработанный Конференцией Комитета по разоружению (преемника Комитета 18 государств по разоружению), получил одобрение Генеральной Ассамблеи ООН¹.

Критический анализ Конвенции о бактериологическом оружии

10 апреля 1972 г. *Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении* была открыта для подписания. Конвенция вступила в силу 26 марта 1975 г. после сдачи на хранение ратификационных грамот 22 подписавшими Конвенцию правительствами, включая правительства Советского Союза, Великобритании и США, которые были назначены депозитариями. На 1 января 1997 г. участниками Конвенции о биологическом оружии были 140 государств, в том числе все постоянные члены Совета Безопасности ООН.

Объем обязательств

Конвенция о биологическом оружии запрещает разработку, производство, накопление или приобретение иными способами, а также хранение микробиологических и других биологических агентов или токсинов, оружия, оборудования или средств доставки, предназначенных для использования таких агентов или токсинов во враждебных целях или во время вооруженных конфликтов (статья 1).

Конвенция не дала определения ни того, что подпадает под запрещение, ни объектов, которых это запрещение касается. Однако существует авторитетное определение биологических агентов, сформулированное ВОЗ. В докладе 1970 г., упомянутом выше, ВОЗ называет биологическими агентами такие микроорганизмы, которые могут оказывать воздействие только при условии размножения внутри другого организма и которые предназначаются для использования во время войны с целью вызвать болезнь или гибель человека, животного или растения; они могут быть трансмиссивными и нетрансмиссивными. Токсины — это ядовитые продукты жизнедеятельности организмов; в отличие от биологических агентов токсины не являются живыми организмами и не способны к воспроизводству.

Конвенция применима ко всем естественным или искусственным токсинам, «каково бы ни было их происхождение или метод производства» (статья 1). Таким образом, Конвенция охватывает токсины, полученные как биологическим путем, так и посредством химического синтеза. Поскольку токсины являются по своей природе химическими веществами, их включение в Конвенцию о биологическом оружии явилось шагом вперед к разработке проекта документа о запрещении химического оружия.

Со времени подписания Конвенции между сторонами не возникало споров по поводу определения биологических агентов или токсинов, однако отсутствие

¹ Документ ООН A/2826 (XXVI).

определения оружия, оборудования и средств доставки привело к разногласиям. При ратификации Конвенции о биологическом оружии Швейцария оставила за собой право самостоятельно решать, что именно подпадает под определение оружия, оборудования или средств доставки, предназначенных для использования биологических агентов или токсинов. Соединенные Штаты выступили против такой оговорки, заявив, что государства не должны в одностороннем порядке оставлять за собой право на принятие таких решений. По мнению США, запрещение касается таких объектов, конструкция которых указывает на то, что у них не может быть иного применения, помимо указанного в Конвенции, или что они создавались с тем, чтобы их можно было использовать в указанных целях¹. Существует, однако, не много видов оружия, оборудования или средств доставки, которые бы соответствовали таким критериям.

Согласно Конвенции о биологическом оружии, запрет на разработку, производство, накопление, приобретение иным способом или хранение биологических агентов и токсинов не носит абсолютного характера. Он касается только тех типов и количеств, которые нельзя оправдать профилактическими, защитными или другими мирными целями. Поэтому хранение, производство или приобретение иными средствами определенного количества биологических агентов и токсинов может продолжаться, как могут продолжаться лабораторные или даже полевые испытания. Если следовать разъяснению, данному в ходе переговоров, термин «профилактический» относится к медицинской деятельности, такой как диагностика, терапия и иммунизация, в то время как термин «защитный» охватывает разработку защитных масок и одежды, систем фильтрации воздуха и воды, средств обнаружения и предупреждения, оборудования для обеззараживания, и не может интерпретироваться как разрешение на обладание биологическими агентами и токсинами с оборонительными целями, для нанесения ответного удара или сдерживания². Значение термина «другие мирные цели» осталось неясным. Можно предположить, что сюда относятся научные эксперименты.

В Конвенции о биологическом оружии отсутствуют положения, ограничивающие исследования в области биологии. Одной из причин такого «опущения» может быть следующая: исследования, направленные на разработку агентов для мирных целей, трудно отличить от тех исследований, которые служат военным целям, будь то оборонительные или наступательные. Кроме того, в биологии трудно провести разграничительную линию между исследованиями и разработкой. В любой стране разработка биологических агентов, предназначенных для военных целей, вполне может вестись в условиях исследовательского учреждения. Как только агенты созданы, можно быстро произвести значительное их количество. Данное обстоятельство, а также прямо выраженное разрешение производить (в мирных целях) определенные количества применимых для

¹ Данное толкование было приведено в ноте, направленной государственным секретарем США правительству Швейцарии 18 августа 1976 г.

² Документ Конференции по разоружению CCD/PV.542.

военных целей биологических агентов и токсинов создают опасность того, что положения Конвенции можно обойти. Условие, предполагающее, что разработка, производство, накопление или хранение биологических агентов или токсинов должны быть оправданы, не является достаточно весомым. Не существует согласованных стандартов или критериев, определяющих количество агентов или токсинов, необходимых государствам для различных целей, признанных Конвенцией. Участники Конвенции даже не обязаны заявлять о том, какими видами агентов или токсинов они владеют, в каком количестве и как они их используют. Система материального учета, которая оказывается полезной при верификации эффективности некоторых мер контроля за вооружениями, практически неприменима к биологическим или токсинным агентам. Поэтому остается неясным, какое количество того или иного запрещенного вещества, накопленного в каком-либо государстве, будет являться нарушением Конвенции. Обстановка секретности, окружающая биологические исследования и, в частности, меры по поддержанию обороноспособности, на определенном этапе не отличимые от мероприятий в области подготовки к наступательным действиям, могут породить подозрения, приводящие к выдвиганию обвинений в нарушении Конвенции.

Специальная статья Конвенции запрещает передачу агентов, токсинов, оружия, оборудования или средств доставки, указанных выше, «кому бы то ни было», то есть какому-либо государству, группе государств, международным организациям, группировкам внутри государства или частным лицам. Запрещено также оказывать помощь в приобретении запрещенного оружия, поощрять или побуждать к этому (статья 3). Эти положения, направленные против распространения биологического оружия, плохо согласуются с обязательством государств способствовать «возможно самому полному» обмену биологическими агентами и токсинами, оборудованием для обработки, использования или производства таких агентов и токсинов в мирных целях (статья 10). Такие материалы и технологии, а также знания в данной области могут применяться как в мирных, так и в военных целях, и вследствие этого широко распространены. С целью уменьшения опасности злоупотреблений неофициальный форум промышленно развитых стран, известный как Австралийская группа (по названию страны, которой принадлежала идея его созыва), принял решение ввести определенные ограничения на передачу объектов, подпадающих под действие Конвенции о биологическом оружии¹. Многие государства рассматривают меры контроля, предложенные Австралийской группой, как дополнительные по отношению к Конвенции, так как в разрешении на экспорт какого-либо товара может быть отказано, если имеется опасение, что данный товар будет использован для производства оружия. Другие государства считают эти меры дискриминационными, так как в основном они касаются развивающихся стран.

¹ Австралийская группа образована в 1985 г., после того как в войне между Ираном и Ираком было применено химическое оружие. Целью Группы является введение ограничений на торговлю технологиями и материалами, которые могут быть использованы для химической войны. В 1990 г. в сферу интересов Группы было включено биологическое оружие.

Последние хотели бы, чтобы Австралийская группа была распущена, а все экспортные ограничения, которые могут быть согласованы между всеми участниками Конвенции, нашли свое отражение в обязательном для исполнения документе, касающемся мер контроля за соблюдением Конвенции.

Участники Конвенции о бактериологическом оружии обязались сотрудничать в деле дальнейшей разработки и применения научных открытий, сделанных в области биологии с целью профилактики заболеваний или для других мирных целей (статья 10). Однако, являясь по существу договором о разоружении, Конвенция вряд ли может выступать в качестве эффективного инструмента такого сотрудничества. Участники недавней Конференции по рассмотрению действия Конвенции о биологическом оружии признали, что между развитыми и развивающимися странами существует все возрастающая пропасть в области биотехнологии, геной инженерии, микробиологии и в других смежных областях¹.

Наиболее примечательной чертой Конвенции о бактериологическом оружии является взятое сторонами обязательство о разоружении: «уничтожить или переключить на мирные цели (...) все агенты, токсины, оружие, оборудование и средства доставки» (статья 2). Конвенция была первым договором, предусматривающим запрещение целого класса вооружений. Предполагалось, что уничтожение оружия или переключение его на мирные цели произойдет не позднее, чем через девять месяцев после вступления Конвенции в силу. Под этим понималось, что государства, присоединяющиеся к Конвенции после ее вступления в силу, должны завершить уничтожение оружия или переключение его на мирные цели по присоединении. Во время операций по уничтожению следует соблюдать все необходимые меры предосторожности с целью защиты населения (причем не только населения страны, осуществляющей такие операции) и окружающей среды в целом. Соединенные Штаты оказались единственным государством, которое заявило об уничтожении своих запасов биологических и токсинных агентов, а также всего связанного с этим снаряжения, за исключением небольшого количества, оставленного для проведения лабораторных исследований в оборонных целях. США также распространили информацию о том, что объекты, предназначавшиеся ранее для ведения биологической войны, преобразованы в медицинские исследовательские центры². Больше никто из государств не выступил с таким заявлением. Великобритания объявила, что она не располагает запасами биологического оружия³. Советский Союз утверждал, что у него нет никаких биологических агентов или токсинов, оружия, оборудования или средств доставки, запрещенных Конвенцией⁴, однако оказалось, что это заявление не соответствует действительности (см. ниже).

¹ Документы 4-й Конференции по рассмотрению действия Конвенции о бактериологическом оружии BWC/CONF.IV/9.

² Документы Конференции по разоружению CCD/PV.585 и 655.

³ Документ Конференции по разоружению CCD/PV.659.

⁴ Документ Конференции по разоружению CCD/PV.666.

Связь с Женевским протоколом 1925 г.

Конвенция о бактериологическом оружии не содержит прямо выраженого запрета на применение биологического или токсинного оружия. Она только констатирует, что обязательства, принятые на себя государствами в соответствии с Женевским протоколом 1925 г., который запрещает такое применение, остаются в силе (статья 8). Однако участники Конвенции о бактериологическом оружии не обязательно являются участниками Женевского протокола. Более того, Конвенция предусматривает, что ни одно содержащееся в ней положение не должно толковаться в качестве каким-либо образом ограничивающего или умаляющего обязательства, принятого на себя государствами в соответствии с Женевским протоколом. Здесь подразумевается, что оговорки к Протоколу, являющиеся частью обязательств, принятых на себя государствами, продолжают действовать. В той мере, в какой оговорки касаются права использовать запрещенное оружие против государств, не подписавших Протокол или — в качестве ответной меры — против государства, его нарушающего, они несовместимы с обязательством участников Конвенции никогда, «ни при каких обстоятельствах» не приобретать биологическое оружие (статья 1). Они также противоречат выраженной решимости участников «полностью» исключить возможность использования биологических агентов или токсинов в качестве оружия (абзац 9 Преамбулы). Именно поэтому, присоединяясь к Конвенции о бактериологическом оружии в 1984 г., Китай заявил, что отсутствие явно выраженного запрета на применение биологического оружия является недостатком, который следует устранить «в надлежащее время». С течением лет целый ряд государств отзывали свои оговорки к Женевскому протоколу, либо в отношении только биологического оружия, либо биологического и химического оружия вместе¹. Тем самым они признали, что поскольку хранение и производство биологического оружия запрещено, должно быть запрещено и его применение — ведь применение предполагает обладание.

Тем не менее в 1996 г. Иран предложил внести поправки в Конвенцию (в ее название и статью 1), чтобы сделать запрет на применение биологического оружия четко выраженным, а не подразумеваемым². Поправка, предложенная участником Конвенции, может вступить в силу для каждого государства, принимающего данную поправку, после ее принятия большинством участников (статья 11). Однако предложение Ирана не нашло поддержки у многих государств, которые опасаются, что возникнет риск пересмотра и других положений Конвенции. Некоторые из участников предполагают, что государства, не принимающие предложенной Ираном поправки, будут оправдывать применение биологического оружия при определенных обстоятельствах, а поскольку применение оказывается возможным только после нарушения Конвенции, аб-

¹ Это такие государства, как Ирландия (1972), Барбадос (1976), Австралия (1986), Новая Зеландия (1989), Чехословакия (1990), Монголия (1990), Болгария (1991), Канада (1991), Чили (1991), Румыния (1991), Великобритания (1991), Испания (1992), Россия (1992), ЮАР (1996), Франция (1996), Бельгия (1997).

² Документ 4-й Конференции по рассмотрению действия Конвенции о бактериологическом оружии BWC/CONF.IV/COW/WP.2.

солютный характер запретов, налагаемых Конвенцией, окажется под вопросом. Меньше возражений, чем поправка, вызывает торжественное заявление, сделанное всеми государствами-участниками, о понимании того, что использование микробиологических или других биологических агентов или токсинов для целей, не соответствующих профилактическому, оборонительному или мирным, является нарушением Конвенции.

Контроль за соблюдением Конвенции

В Конвенции о бактериологическом оружии не предусмотрено никаких конкретных мер контроля за соблюдением обязательства не разрабатывать, не производить, не накапливать и никаким иным способом не приобретать и не хранить биологические агенты или токсины «во враждебных целях». Это естественно, ведь враждебные намерения, как и намерения вообще, не могут быть проконтролированы. Как было сказано выше, участники Конвенции не обязаны заявлять о том, какие агенты или токсины используются ими в не запрещенной Конвенцией деятельности. Они не обязаны и заявлять обо всех лабораториях, занятых исследованиями и разработкой веществ, которые могут использоваться в качестве боевых веществ. Это серьезный пробел, так как успехи в области биотехнологии позволяют в короткий срок произвести значительные объемы мощных токсических веществ при участии небольшого числа людей и на производственных мощностях, с трудом поддающихся обнаружению. Такие вещества могут быть помещены в секретные хранилища и позднее превращены в оружие, то есть ими могут быть наполнены ракеты, бомбы или аэрозольные системы. Следовательно, нарушитель может относительно легко отступить от Конвенции. Еще более странным представляется то обстоятельство, что государства, присоединяющиеся к Конвенции, не обязаны заявлять о том, что они обладают или не обладают запрещенным оружием. А государства, которые заявили о том, что они обладают таким оружием, не обязаны предъявлять доказательства того, что они его уничтожили или переключили на мирные цели. Соединенные Штаты сугубо добровольно предоставили общественным комиссиям и иностранным наблюдателям доступ на некоторые из своих объектов, где ведутся исследования в области биологии, после того как были уничтожены американские запасы биологического оружия¹.

Для того чтобы проверить, не осуществляются ли в какой-либо стране разработка и производство биологических агентов и токсинов во враждебных целях, нельзя полагаться на технические меры контроля, имеющиеся в других странах, а международных мер, которые служили бы выполнению этих задач, в настоящее время не существует. Незаконное обладание запрещенным оружием может быть выявлено косвенным образом путем расследований, которые уполномочен проводить генеральный секретарь ООН при получении сведений о возможном применении химического, биологического или токсинного оружия в нарушение Женевского протокола или иной применимой нормы

¹ Протокол заседания конгресса США, сенат, 9 марта 1971 г.

международного договора или обычного права¹. Однако может оказаться, что в результате таких расследований, которые могут быть начаты по инициативе государств — членов ООН (но не частных лиц или неправительственных организаций), нельзя будет сделать окончательного вывода, поскольку некоторые заболевания, вызываемые биологическим оружием, сходны с теми, что возникают в силу естественных причин, и лица, проводящие расследование, столкнутся с трудностями при определении нарушителя.

Каждый участник Конвенции обязан в соответствии со своими конституционными процедурами принимать меры по запрещению и предотвращению деятельности, запрещенной Конвенцией, в пределах его территории, под его юрисдикцией или под его контролем, где бы то ни было (статья 4). Термин «меры» обозначает законодательные, административные или нормативные меры, в то время как выражение «под его юрисдикцией или под его контролем» (употребляется также в статье 2, см. выше) означает, что запрет распространяется также и на территории, управляемые государствами — участниками Конвенции, и на оккупированные территории. Выражение «где бы то ни было» подразумевает, что запрещение относится также и к транснациональным корпорациям, действующим на территории государств, не являющихся участниками Конвенции, если они остаются под юрисдикцией или контролем государства-участника. Не все участники, однако, предприняли шаги, необходимые для обеспечения соблюдения Конвенции в своем государстве². Это тем более печально, если принять во внимание тот факт, что биологические агенты становятся все более привлекательными для различных группировок, которые могут применять их в террористических целях. Согласно надежным источникам, секта «Аум Синрикё», которая применила нервно-паралитический газ в поезде токийского метрополитена, также занималась разработкой биологического оружия, и в 1995 г., незадолго до ареста лидера секты, эта программа была близка к завершению³.

На международном уровне участники Конвенции обязались консультироваться и сотрудничать друг с другом при решении проблем, которые могут возникнуть в связи с целями Конвенции или применением ее положений. Такие консультации и сотрудничество могут также осуществляться «путем использования соответствующих международных процедур в рамках Организации Объединенных Наций и в соответствии с ее Уставом» (статья 5). Поскольку Конвенция не объясняет, в чем состоят «соответствующие международные процедуры»,

¹ Резолюция Совета Безопасности ООН № 620 (1988). Основные инструкции и процедуры для проведения расследований ООН были разработаны группой экспертов и одобрены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 45/57С (1990).

² Еще до вступления Конвенции о бактериологическом оружии в силу Франция, не подписавшая эту Конвенцию, приняла закон (№ 72–467 от 9 июня 1972 г.), запрещающий биологическое и токсинное оружие на территории этого государства. Формулировки основных положений закона почти полностью совпадают с формулировками Конвенции. Закон предусматривает серьезные наказания нарушителей в виде штрафа и тюремного заключения. Детально разработанные процедуры призваны обеспечить соблюдение запретов. Франция присоединилась к Конвенции только в 1984 г.

³ United States Senate Permanent Sub-Committee on Investigations. Hearings on Global Proliferation of Weapons of Mass Destruction: A Case Study on Aum Shinrikyo, 31 October 1995.

участники Конференции по рассмотрению действия Конвенции о биологическом оружии пришли к выводу, что такие процедуры должны включать в себя право любого участника потребовать незамедлительного созыва открытого для всех участников «консультативного совещания» на уровне экспертов¹.

Участники имеют право подавать в Совет Безопасности ООН жалобы по поводу нарушений Конвенции. Они также взяли на себя обязательство сотрудничать в проведении любого расследования, которое может назначить Совет Безопасности на основании полученной жалобы. Участники имеют право получать информацию о результатах такого расследования. Каждая жалоба должна содержать «все возможные доказательства, подтверждающие ее обоснованность» (статья 6). Однако лишь у немногих государств есть средства для сбора таких доказательств. Другие же государства не располагают такими средствами и не всегда могут рассчитывать на получение соответствующей информации из иностранных источников, даже от своих союзников. Таким образом, существует возможность того, что по политическим или другим соображениям (например, из-за нежелания обнародовать характер доказательств или сообщать об источнике, откуда они были получены) некоторые державы намеренно не будут обращать внимания на нарушения, совершенные одними государствами в ущерб другим. Если государство, подозревающее, что нарушение имело место, не располагает достаточным количеством надежной информации и соответствующими доказательствами, Совет Безопасности может отказаться от рассмотрения его жалобы. Даже если Совет Безопасности соглашается рассмотреть заявление, не удовлетворяющее вышеуказанным критериям, всегда остается опасность, что дело не получит должного рассмотрения, так как Устав ООН не уполномочивает Совет Безопасности (который и не предназначен для этого) проверять соблюдение соглашений о контроле над вооружениями или предпринимать какие-либо действия по отношению к нарушителям таких соглашений. Только когда Совет Безопасности считает, что нарушение создаст напряженность в международных отношениях, он может рекомендовать соответствующему государству или государствам «надлежащую процедуру или методы урегулирования», как сказано в Главе VI Устава ООН. Это не всегда так.

В 1992 г. председатель Совета Безопасности ООН заявил от имени членов Совета, что распространение оружия массового уничтожения, включая и биологическое оружие, представляет «угрозу международному миру и безопасности», и следует предпринять надлежащие действия для предотвращения этой угрозы². Эти действия могут включать меры принуждения, как предусмотрено в Главе VII Устава ООН. Однако заявление председателя Совета Безопасности не имеет обязательной юридической силы. Даже если бы оно было оформлено в виде решения Совета и обрело обязательную силу, это не означало бы, что Совет сможет предпринимать действия во всех надлежащих случаях. Право вето, которым обладают постоянные члены Совета Безопасности, всегда может быть

¹ Документы 1-й и 2-й Конференций по рассмотрению действия Конвенции о биологическом оружии BWC/CONF.I/10 и BWC/CONF.II/13.

² Документ Совета Безопасности ООН S/23500 от 31 января 1992 г.

использовано для прикрытия нарушителей договоров, в особенности когда нарушителем оказывается одна из великих держав. Предложение, выдвинутое во время переговоров о биологическом оружии и сводящееся к тому, что постоянные члены Совета Безопасности должны отказаться от своего права вето, по крайней мере в отношении резолюций, касающихся расследований фактов, изложенных в жалобах, принято не было. Именно поэтому поступили предложения о том, что расследованием предполагаемых нарушений Конвенции о биологическом оружии должен заняться представительный орган государств-участников, а не ООН. Когда в 1982 г. Генеральная Ассамблея ООН направила просьбу генеральному секретарю о расследовании предполагаемых нарушений запрета на применение химического и биологического оружия (см. выше), она исходила в первую очередь из того обстоятельства, что запрет, как он сформулирован в Женевском протоколе 1925 г., рассматривается преимущественно как часть международного обычного права, соблюдать которое обязаны все государства, вне зависимости от того, являются ли они участниками соответствующих договоров¹.

То, что этап установления фактов в процедуре рассмотрения жалоб не отделен четко от стадии рассмотрения проблемы и вынесения суждения с политико-правовой точки зрения, является серьезным недостатком Конвенции о биологическом оружии. В результате трудно установить, имело ли место нарушение. Кроме того, не существует международного беспристрастного органа, куда бы государство, которое подозревается в нарушении им своих обязательств, могло обратиться с целью снятия с себя таких подозрений. По этой причине голословные обвинения могут остаться безнаказанными.

Если факт нарушения подтверждается, в соответствии с Уставом ООН участники Конвенции должны предоставить помощь или поддержку тому государству, которое обратилось с соответствующей просьбой, при условии принятия Советом Безопасности решения, что данное государство подвергалось опасности в результате нарушения Конвенции (статья 7). Из истории переговоров становится ясно, что под предоставлением помощи в первую очередь понималось оказание медицинской и гуманитарной помощи. По мнению, по крайней мере Великобритании и США, каждый участник Конвенции сам должен принять решение о том, может ли и готов ли он предоставить требующуюся помощь². Другими словами, оказание помощи носит добровольный, а не обязательный характер: в помощи можно отказать, и это не будет расцениваться как несоблюдение обязательств.

Конвенция предусматривает, что через пять лет после того, как она вступит в силу, может быть созвана конференция по рассмотрению действия Конвенции (статья 12). Позднее участники Конвенции приняли решение собираться каждые пять лет. На конференциях рассматривается действие Конвенции с учетом последних достижений в области науки и техники.

¹ См. S. Sur. La résolution A/37/98 D du 13 décembre 1982 et les procédures d'enquête en cas d'usage allégué d'armes chimiques et bactériologiques (biologiques). — *Annuaire français de droit international* (AFDI), 1984, pp. 93–109.

² Документы Конференции по разоружению CCD/PV.542 и CCD/PV.544.

Обвинения в несоблюдении Конвенции

После вступления в силу Конвенции о бактериологическом оружии было выдвинуто несколько обвинений в ее нарушении¹. Наибольшую известность получили дела «Свердловск» и «Желтый дождь».

Дело «Свердловск»

В марте 1980 г. Соединенные Штаты обвинили Советский Союз в том, что он продолжает проводить программу по разработке наступательного биологического оружия, включающую производство, превращение в оружие и накопление биологических агентов, предназначенных для ведения боевых действий. Обвинение основывалось на предположении о происшедшем на советском объекте по производству биологического оружия выбросе в атмосферу спор сибирской язвы, что вызвало вспышку этого заболевания в Свердловске в апреле и мае 1979 г.² Советский Союз подтвердил, что вспышка сибирской язвы в Свердловской области действительно имела место, но вызвана она была якобы тем, что вследствие нарушений ветеринарных норм в продажу поступило зараженное сибирской язвой мясо³. Почти никакой дополнительной информации представлено не было. Вопрос обсуждался на двусторонних консультациях между США и СССР, а различные группы ученых стремились проанализировать предоставленные советской стороной данные⁴, однако правительство США не отказалось от выдвинутого обвинения⁵. В 1992 г. российские власти признали, что нарушение Конвенции о биологическом оружии имело место. В соответствии с указом Президента Российской Федерации Россия взяла на себя обязательство открыть секретные военные исследовательские центры для международного инспектирования и направить их деятельность на мирные цели⁶.

Дело «Желтый дождь»

В 1981 г. правительство США обвинило Советский Союз в причастности к производству, передаче и применению микотоксинов трихотецина в Лаосе, Кампучии и Афганистане и в нарушении тем самым Женевского протокола

¹ Материалы, касающиеся этих обвинений, можно найти в SIPRI Yearbooks. Обвинения в использовании биологических средств ведения войны выдвигались и до того, как Конвенция о биологическом оружии вступила в силу.

² «New York Times», 19 March 1980.

³ Документ 1-й Конференции по рассмотрению действия Конвенции о биологическом оружии BWC/CONEJ/SR. 12 para 29.

⁴ Подробное описание дела см. M. Meselson. The Biological Weapons Convention and the Sverdlovsk Anthrax Outbreak of 1979. — Federation of American Scientists Public Interest Report, Vol. 41(7), Washington D. C., September 1988; E. Harris. Sverdlovsk and Yellow Rain: Two Cases of Soviet Noncompliance? — International Security, Vol. 11(4), Spring 1987, pp. 45–47; Ch. C. Flowerree. Possible Implications of the Anthrax Outbreak in Sverdlovsk on Future Verification of the Biological Weapons Convention: a U.S. Perspective; S. J. Lundin (ed.). Views on Possible Verification Measures for the Biological Weapons Convention, SIPRI, Oxford University Press, Oxford, 1991; V. Issraelyan. Possible Implications of the Anthrax Outbreak in Sverdlovsk on Future Verification of the Biological Weapons Convention: a Soviet Perspective. — *Ibid.*

⁵ The White House, Report to the Congress on Soviet Noncompliance with Arms Control Agreements, Washington D. C., 23 February 1990.

⁶ Chemical Weapons Convention Bulletin, № 16, June 1992, pp. 18–19.

1925 г. и Конвенции о биологическом оружии¹. Советский Союз категорически отверг это обвинение. США исходили из информации, полученной от предполагаемых жертв и свидетелей, которые заявили, что, начиная с осени 1978 г., авиация противника распыляла токсичное вещество желтого цвета (отсюда и название дела). Для подтверждения обвинений был проведен химический анализ образцов желтого вещества и медицинский осмотр пострадавших. Однако в ходе расследования, к которому привлекались лаборатории различных стран, и подробного рассмотрения свидетельских показаний их надежность была поставлена под вопрос². Некоторые авторитетные ученые пришли к выводу, что желтое вещество состояло в значительной степени из продуктов жизнедеятельности диких пчел, а проведенный в отдельных лабораториях тщательный анализ не подтвердил первоначально полученные результаты, свидетельствующие о наличии в нем трихотечинов³.

Выводы

По сравнению с другими соглашениями о контроле над вооружениями на пути переговоров относительно заключения Конвенции о биологическом оружии не возникло много препятствий. Эти переговоры велись отдельно от переговоров по химическому оружию, с которыми их связывали в течение нескольких десятилетий. Они завершились сравнительно быстро общим запретом на его применение. Тому было несколько причин.

Биологическое оружие непредсказуемо по своим последствиям, и эффективность его во время ведения боевых действий ограничена⁴. Поскольку нарушения Конвенции о биологическом оружии не могут дать существенного военного преимущества нарушителю, участники переговоров посчитали, что запрещение биологического оружия без определения мер контроля за соблюдением Конвенции не влечет за собой серьезного риска. Химическое оружие, напротив, предсказуемо, может оказать немедленное воздействие и, следовательно, эффективно при применении во время боевых действий. Поэтому представлялось невозможным запретить обладание этим оружием без утверждения тщательно разработанных интрузивных методов осуществления контроля. Большинство государств, присоединившихся к Конвенции о биологическом оружии, сделали

¹ Впервые об этом публично заявил госсекретарь США Хейг в сентябре 1981 г. (Государственный департамент США, пресс-релиз, 13 сентября 1981 г.). Подробности приводятся в следующих документах: U. S. Department of State, *Chemical Warfare in Southeast Asia and Afghanistan*, Special Report № 98, выступление госсекретаря Александра М. Хейга перед конгрессом 22 марта 1982 г.; U. S. Department of State, *Chemical Warfare in Southeast Asia and Afghanistan: An Update*, специальный доклад No. 104 госсекретаря Джорджа П. Шульца 11 ноября 1982 г.

² Группа экспертов ООН, направленная генеральным секретарем для проведения расследования в 1981 и 1982 г., не смогла пролить света на данную проблему (документы ООН A/36/613 Приложение и A/37/259).

³ Анализ дела «Желтый дождь» с рассмотрением обвинений см. *J. P. Robinson, J. Guillemin, M. Meselson. Yellow rain in Southeast Asia: The story collapses*; *S. Wright* (ed.). *Preventing a Biological Arms Race*. MIT Press, Cambridge Mass., 1990.

⁴ С военной точки зрения оно может быть более эффективным, если его использовать с целью ограничения доступа на какую-либо территорию.

это при условии, что полное запрещение биологического оружия будет признано первым шагом на пути к полному запрещению химического оружия (Преамбула и статья 11).

Цель Конвенции о биологическом оружии — устранение не столько немедленной опасности, сколько возможности возникновения такой ситуации, при которой научные и технологические достижения, изменив условия производства, хранения и применения биологического оружия, сделают его привлекательным с военной точки зрения. Действительно, успехи в биотехнологии предоставляют все больше возможностей для «улучшения» существующих биологических агентов. Безобидные в нормальных условиях организмы, которые не являются возбудителями болезней, могут быть модифицированы таким образом, что превратятся в высокотоксичные агенты, способные возбуждать болезни, методов лечения которых пока не существует. И все же Конвенция носит достаточно всесторонний характер для того, чтобы предусмотреть все соответствующие достижения в области науки и техники, включая создание биологических агентов и токсинов методами генной инженерии.

Обнаружение специальной комиссией ООН масштабной программы по созданию биологического оружия в Ираке¹, а также сообщения о том, что некоторые другие страны тоже имеют или ищут возможности для производства биологического оружия², показывают, что угроза применения биологического оружия остается реальной. Поскольку в Конвенции о биологическом оружии не предусмотрено никаких мер проверки ее соблюдения, необходимо создать механизм контроля для сдерживания ее потенциальных нарушителей. С января 1995 г. в специальной рабочей группе, открытой для всех государств-участников, ведутся переговоры о разработке протокола относительно проверки соблюдения Конвенции или другого обязательного для исполнения документа с целью укрепления Конвенции мерами контроля. Однако оказалось, что прийти к соглашению трудно. И пока такое соглашение не заключено, предполагается, что участники Конвенции должны осуществлять меры, направленные на укрепление взаимного доверия, решение о которых было принято на конференциях по рассмотрению действия Конвенции. Важнейшими из них являются те, которые обеспечивают большую открытость в осуществлении деятельности, связанной с биологическими агентами и токсинами. Речь идет об обмене информацией о центрах и исследовательских программах, имеющих отношение к предмету Конвенции, о производстве вакцин, о крупных эпидемиях необычных заболеваний.

Для того чтобы разграничить запрещенную и разрешенную Конвенцией деятельность, необходимо более четко определить то, что подлежит запрету. Кроме того, необходимо выработать не допускающие двойного толкования критерии для оценки соблюдения Конвенции. Помимо согласия на посещение заявленных объектов без предварительного предупреждения, всем участникам

¹ Документ Совета Безопасности ООН S/1995/864.

² Заявление директора Агентства США по контролю над вооружениями и разоружению на Конференции по рассмотрению действия Конвенции о биологическом оружии, 26 ноября 1996 г.

Конвенции придется давать безоговорочное разрешение на инспектирование незаявленных объектов. При этом, разумеется, не связанные напрямую с Конвенцией о биологическом оружии коммерческие засекреченные сведения и информация, относящаяся к вопросам национальной безопасности, должны получить надежную защиту. Для надзора за выполнением обязательств участниками Конвенции необходимо создать специальный орган.
