

Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма вступила в силу

Дэвид Фидлер

Дата:

5 июля 2007 года

7 июля 2007 года в силу вступила Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма [\[1\]](#). 7 июля — это 30-й день после получения 22-й ратификационной грамоты (от Бангладеш), которая необходима для вступления Конвенции в силу (статья 25 (пункт 1)). В данном материале описывается характер этой Конвенции и ее место в глобальных усилиях, которые предпринимаются в настоящее время для предотвращения актов ядерного терроризма.

Справочная информация о Конвенции

Идея о заключении международного договора о борьбе с актами ядерного терроризма появилась в 1990-х годов на фоне усилившейся обеспокоенности по поводу угрозы использования террористами ядерных или радиологических материалов. Опасения о том, что у террористов появится доступ к ядерным материалам, возникли еще раньше, и принятие в 1980 году Конвенции о физической защите ядерного материала стало тому наглядным доказательством [\[2\]](#). На фоне опасений по поводу терроризма в целом и террористических актов с использованием биологических, химических, ядерных или радиологических средств в частности, резко усилившихся после окончания холодной войны, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в декабре 1996 года учредила Специальный комитет, которому было поручено «разработать международную конвенцию о борьбе с бомбовым терроризмом и, впоследствии, международную конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма, дополнить действующие тематические международные документы, а затем рассмотреть способы дальнейшего развития всеобъемлющей нормативно-правовой базы конвенций, касающихся международного терроризма» [\[3\]](#).

С момента своего создания Специальный комитет [4] подготовил три международных договора, которые были приняты Генеральной Ассамблеей ООН и вступили в силу, а именно: Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (принята в 1997 году; вступила в силу в 2001 году) [5]; Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (принята в 1999 году; вступила в силу в 2002 году) [6]; и Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (Конвенция) (принята в 2005 году; вступила в силу в 2007 году) [7]. Таким образом, Конвенция представляет собой первый международный договор о борьбе с терроризмом, принятый после 11 сентября 2001 года. Несмотря на то что проблема ядерного терроризма затрагивается в целом ряде международных правовых документов, Генеральная Ассамблея ООН и Специальный комитет подготовили эту Конвенцию, поскольку «в существующих многосторонних положениях международного права эти нападения не рассматриваются должным образом» [8] [.]

Обзор Конвенции

В Конвенции был использован подход, который применялся и во многих других договорах о борьбе с терроризмом. Конвенция обязывает государства-участники признать определенные деяния уголовными преступлениями на уровне их национальных законодательств, установить юрисдикцию в отношении таких преступлений, осуществлять судебное преследование или выдавать лиц, предположительно совершивших указанные уголовные преступления, а также сотрудничать и оказывать взаимную правовую помощь в рамках целей Конвенции. Регулярное использование и общая известность этого подхода способствовали успеху переговоров, однако ряд вопросов относительно того, в какой мере эта стратегия соответствует задачам борьбы с ядерным терроризмом, по-прежнему остаются открытыми. В следующих пунктах более подробно описаны основные положения Конвенции и перечислены некоторые вопросы, возникшие в ходе переговоров.

Деяния, признаваемые преступлениями согласно Конвенции

В статье 2 содержатся определения деяний, которые признаются преступлениями по смыслу Конвенции. Любое лицо совершает преступление по смыслу Конвенции, если оно незаконно и умышленно владеет радиоактивным материалом либо изготавливает любое ядерное взрывное или рассеивающее радиоактивный материал устройство или владеет им (а также любые попытки подобных действий) с намерением причинить 1) смерть или серьезное увечье; 2) существенный ущерб собственности или окружающей среде [9]. Любое лицо также совершает преступление, если оно незаконно и умышленно использует радиоактивный материал или рассеивающее радиоактивный материал устройство любым образом либо использует или повреждает ядерный объект (а также любые попытки подобных действий) таким образом, что происходит высвобождение или создается опасность высвобождения радиоактивного материала с намерением причинить 1) смерть или серьезное увечье; 2) существенный ущерб собственности или окружающей среде; 3) с намерением вынудить физическое или юридическое лицо, международную организацию или государство совершить какое-либо действие или воздержаться от него. Любое лицо также совершает преступление, если оно участвует в качестве соучастника, организует других лиц или руководит ими с целью совершения указанных преступлений; любым другим образом способствует совершению преступления группой лиц, действующих с общей целью.

Национальные обязательства в области уголовного права согласно Конвенции

Согласно Конвенции, государства-участники должны признавать уголовными преступлениями согласно своим национальным законодательствам деяний, указанных в статье 2; устанавливать за эти преступления соответствующих наказаний с учетом тяжкого характера этих преступлений (статья 5).

Государство-участник должно установить свою юрисдикцию в отношении преступлений, указанных в статье 2, когда преступление совершено 1) на территории этого государства; на борту судна, плавающего под флагом этого государства, или воздушного судна, зарегистрированного согласно законам этого государства на момент совершения преступления; 3) гражданином этого государства (статья 9 (пункт 1)). Государство-участник может также установить свою юрисдикцию в отношении любого такого преступления, когда преступление совершено 1) против гражданина этого государства; 2) государственного или правительственного объекта этого государства за границей; 3) лицом без гражданства, которое обычно проживает на территории этого государства (статья 9 (пункт 2)).

Государства-участники должны после проведения надлежащего расследования принять меры по обеспечению уголовного преследования или выдачи лица, которое предположительно совершило преступление, указанное в статье 2 (статьи 10 и 11). Государства-участники должны принять меры для того, чтобы подобные преступные деяния ни при каких обстоятельствах не подлежали оправданию в рамках внутреннего законодательства (статья 6). Преступления, указанные в данной Конвенции, считаются подлежащими включению в национальное законодательство в качестве преступлений, влекущих выдачу (статья 13) и не рассматриваются для целей выдачи или взаимной правовой помощи как политические преступления (статья 15). Государства-участники оказывают друг другу максимальную помощь в связи с расследованиями, уголовным преследованием или процедурами выдачи, начатыми в отношении преступлений, указанных в статье 2 (статья 14).

Ничто не должно толковаться как налагающее обязательство выдавать какое-либо лицо или оказывать взаимную помощь, если запрашиваемое государство-участник имеет веские основания полагать, что просьба о выдаче или о взаимной правовой помощи имеет целью судебное преследование или наказание этого лица по причине его расы, вероисповедания, гражданства, этнического происхождения или политических убеждений (статья 16). В Конвенции также содержатся положения о предоставлении лицам, подозреваемым в совершении преступлений, связанных с ядерным терроризмом, определенных прав, включая право безотлагательно связаться с ближайшим соответствующим представителем государства, гражданином которого оно является, и на посещение его представителем этого государства (статья 10) [\[10\]](#), а также пользование всеми правами в соответствии с законодательством государства, на территории которого это лицо находится, и применимыми положениями международного права (статья 12).

Исключения из сферы применения Конвенции

Конвенция не применяется в случаях, когда 1) предполагаемый преступник и потерпевшие являются гражданами этого государства, 2) предполагаемый преступник найден на территории этого государства и 3) никакое другое государство не имеет оснований для осуществления своей юрисдикции в рамках Конвенции (статья 3).

В ходе переговоров возникли разногласия по поводу того, относятся ли к сфере применения Конвенции действия государств, связанным с ядерными материалами или оружием. Согласно координатору переговоров от ЮАР, «некоторые делегации выразили озабоченность в связи с тем, что, в соответствии с Конвенцией, военнослужащие и военные органы освобождаются от судебного преследования за правонарушения, аналогичные тем, которые описаны в договоре. Другие делегации выразили пожелание о том, чтобы в договоре предоставлялась защита от террористических актов, совершаемых государственными субъектами с использованием ядерного оружия или материалов» [11]. Эти разногласия относительно сферы действия Конвенции, возникшие в ходе переговоров, связаны с давними спорами о законности угрозы или применения ядерного оружия государствами [12].

Для обеспечения принятия консенсусом в Конвенции не рассматривались вопросы, связанные с владением и применением ядерного оружия и материалов государствами и военными силами. Таким образом, положения Конвенции не распространяются на действия вооруженных сил во время вооруженного конфликта, которые регулируются международным гуманитарным правом, а также на действия, предпринимаемые вооруженными силами государства в целях осуществления их официальных функций, поскольку они регулируются другими нормами международного права (статья 4 (пункт 2)). Положения пункта 2 данной статьи не должны истолковываться как одобряющие или делающие законными незаконные в иных отношениях акты или как препятствующие привлечению к ответственности на основании других законов. Конвенция не касается и никоим образом не может быть истолкована как касающаяся вопроса о законности применения или угрозы применения государствами ядерного оружия (статья 4 (пункт 4)).

Обращение с радиоактивными материалами, устройствами и ядерными объектами

Захватив или иным образом взяв под свой контроль радиоактивные материалы, устройства или ядерные объекты после того, как было совершено преступление, государство-участник должно принять меры с целью обезвредить радиоактивный материал, устройство или ядерный объект и обеспечить, чтобы любой ядерный материал хранился в соответствии с применимыми гарантиями Международного агентства по атомной энергии (статья 18 (пункт 1)). В Конвенции также содержатся правила возвращения радиоактивного материала, устройства или ядерного объекта государству-участнику, которому они принадлежат или с территории которого они были похищены (статья 18).

Для целей предотвращения преступлений по смыслу Конвенции государства-участники прилагают все усилия к принятию соответствующих мер по обеспечению защиты радиоактивного материала с учетом соответствующих рекомендаций и функций Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) (статья 8). Учитывая важность задачи по предотвращению хищения или перенаправления радиоактивных материалов террористами, очень краткий и общий подход, который предусматривается Конвенцией в отношении обязательств по предотвращению, не способствует развитию программ по предотвращению такого рода преступлений в контексте международного права.

Контекст и перспективы осуществления Конвенции

После вступления Конвенции в силу она становится частью постоянно увеличивающегося корпуса документов и инициатив, направленных на предотвращение актов ядерного терроризма и реагирование на них. После

террористических атак 11 сентября 2001 года государства приложили целый ряд усилий для устранения угрозы ядерного терроризма, включая:

- создание Плана деятельности МАГАТЭ по защите от ядерного терроризма (2002 год) [\[13\]](#);
- создание «Группой восьми» Глобального партнерства против распространения оружия массового уничтожения (2003 год) [\[14\]](#);
- начало реализации возглавляемой США Инициативы по безопасности в борьбе с распространением, направленной на пресечение поставок ОМУ и прекращение финансирования распространения (2003 год) [\[15\]](#);
- принятие резолюции 1540 Совета Безопасности ООН, требующей от членов ООН принятия национальных правовых мер для предотвращения распространения ОМУ среди негосударственных субъектов (2004 год) [\[16\]](#);
- поправка к Конвенции о физической защите ядерных материалов 1980 года, которая, среди прочего, устанавливает расширенные обязанности по обеспечению безопасности ядерных материалов при хранении и во время транзита, а также вводит уголовную ответственность за саботаж в отношении гражданских ядерных установок (2005 год) [\[17\]](#);
- учреждение Консультативного комитета МАГАТЭ по гарантиям и проверке для изучения стратегий совершенствования гарантий в целях мониторинга и обеспечения выполнения Договора о нераспространении ядерного оружия (2005 год) [\[18\]](#);
- создание американо-российской Братиславской инициативы сотрудничества в области ядерной безопасности для расширения двусторонних усилий по повышению ядерной безопасности (2005 год) [\[19\]](#);
- начало реализации Глобальной инициативы по борьбе с актами ядерного терроризма под руководством США и России (2006 год) [\[20\]](#).

Несмотря на то что в последние годы основной темой сообщений в прессе оставалась озабоченность по поводу распространения ядерного оружия государствами в связи с действиями Северной Кореи и Ирана, продолжающиеся международные усилия по предотвращению ядерного терроризма, включая принятие этой юридически обязывающей Конвенции, свидетельствуют о том, что многие государства по-прежнему обеспокоены этой угрозой и готовы сделать международные правовые документы частью борьбы с ядерным терроризмом. Значимость Конвенции для этой работы [\[21\]](#) будет возрастать по мере увеличения числа государств-участников, а также на фоне активизации других национальных, двусторонних и многосторонних мероприятий по борьбе с актами ядерного терроризма в результате осуществления Конвенции государствами-участниками.

В результате комплекса этих различных двусторонних и многосторонних мероприятий образуется «система предотвращения» угрозы ядерного терроризма. В то же время инициативы и документы, образующие эту систему, не развеивают опасения, связанные с тем, что в режиме борьбы с ядерным терроризмом по-прежнему не предусмотрены конкретные и подробные стандарты физической защиты радиоактивных материалов и ядерных установок от действий террористов, равно как и механизмы по более эффективной физической защите внутри самих государств. Ни одну из этих задач Конвенция напрямую не решает.

Существуют разные подходы к укреплению физической защиты ядерных материалов и установок. Цель Глобальной инициативы по борьбе с актами ядерного терроризма

заключается в том, чтобы использовать коалицию заинтересованных государств-партнеров для «улучшения учета, контроля и физической защиты ядерных материалов и радиоактивных веществ, а также безопасности ядерных объектов» [22]. Один из экспертов предлагает другой подход, согласно которому «Совет Безопасности, действуя при поддержке своего Комитета 1540, должен продолжить работу по созданию эффективных стандартов физической защиты ядерных объектов по всему миру. Ему следует рассмотреть возможность возложить на МАГАТЭ задачу по проведению ряда инспекций в целях выяснения того, насколько тщательно соблюдаются эти стандарты» [23].

По всей вероятности, для решения проблемы очевидной нехватки адресных, подробных и отслеживаемых стандартов физической защиты ядерных материалов и установок потребуется ряд усилий в рамках системы предотвращения, а не принятие всеобъемлющего и юридически обязывающего международного договора.

Об авторе

Дэвид П. Фидлер, член Американского общества международного права, занимает должность профессора права им. Джеймса Луиса Каламараса в Школе права Университета Индианы в Блумингтоне, директор Центра американской и глобальной безопасности Университета Индианы, редактором серии публикаций Insights.

Сноски

[1] *Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, резолюция 59/290 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, 13 апреля 2005 года [далее — Конвенция].*

[2] *Конвенция о физической защите ядерного материала, 3 марта 1980 года, 1987 UNTS 125, вступила в силу 8 февраля 1987 года.*

[3] *Резолюция 51/210 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, 17 декабря 1996 года, с. 5.*

[4] *Более подробная информация о работе Специального комитета: Measures to Eliminate International Terrorism--Ad Hoc Committee Established by General Assembly Resolution 51/210, 17 Dec. 1996, URL: <http://www.un.org/law/terrorism/index.html>.*

[5] *Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, резолюция 52/164 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, 15 декабря 1997 года, вступила в силу 23 мая 2001 года.*

[6] *Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, резолюция 54/109 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, 9 декабря 1999 года, вступила в силу 10 апреля 2002 года.*

[7] *Специальному комитету также поручено разработать всеобъемлющий договор по борьбе с терроризмом.*

[8] *Преамбула Конвенции, см. сноску 1 выше.*

[9] *В статье 1 Конвенции содержатся определения различных терминов и понятий, используемых в договоре.*

[10] *Это обязательство представляет собой напоминание об обязанностях, предусмотренных Венской конвенцией о консульских сношениях.*

[11] *C. Applegarth, UN Adopts Nuclear Terrorism Convention; Treaty Seven Years in the Making, Arms Control Today (May 2005),*

URL: http://www.armscontrol.org/act/2005_05/NuclearTerrorismConvention.asp.

[12] *Эти спорные моменты отражены в документе Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p. 226.*

- [13] См. МАГАТЭ, «Ядерная безопасность»,
URL: <https://www.iaea.org/ru/temu/yadernaya-bezopasnost-i-fizicheskaya-yadernaya-bezopasnost>.
- [14] White House, *Fact Sheet: G-8 Summit--Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, 27 June 2002,
URL: <https://web.archive.org/web/20021104070538/http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020627-7.html>.
- [15] U.S. Department of State, *Proliferation Security Initiative*,
URL: <http://www.state.gov/t/np/c10390.htm>.
- [16] Резолюция 1540 (2004) Совета Безопасности ООН, 28 апреля 2004 года.
- [17] Для получения информации об этой поправке см. МАГАТЭ, *Физическая ядерная безопасность — меры по защите от ядерного терроризма. Поправка к Конвенции о физической защите ядерного материала. Доклад Генерального директора*, GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6, 8 сентября 2005 г. Данная поправка еще не вступила в силу.
- [18] IAEA, *Safeguards Statement for 2005, Background to Safeguards Statement and Executive Summary of the Safeguards Implementation Report for 2005*,
URL: <http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/es2005.html>.
- [19] Белый дом, *Совместная российско-американская фактологическая справка по братиславским инициативам*, 24 февраля 2005 года,
URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/2190>.
- [20] Белый дом, *Совместная российско-американская фактологическая справка: Глобальная инициатива по борьбе с актами ядерного терроризма*, 15 июля 2006 года,
URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/2780>.
- [21] По состоянию на 29 июня 2007 года число государств-участников Конвенции насчитывало 23, а число государств, подписавших этот документ, составляло 115. Государствами-участниками являются Австрия, Бангладеш, Беларусь, Венгрия, Дания, Индия, Испания, Кения, Коморские Острова, Латвия, Ливан, Мексика, Монголия, Панама, Российская Федерация, Румыния, Сальвадор, Сербия, Словакия, Хорватия, Чешская Республика, Южная Африка и бывшая югославская Республика Македония. UN, *Status of Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General: International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*,
URL: <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty19.asp>.
- [22] Белый дом, см. сноску 20 выше.
- [23] George Bunn, *Enforcing International Standards: Protecting Nuclear Materials from Terrorists Post-9/11*, *Arms Control Today* (Jan./Feb. 2007),
URL: http://www.armscontrol.org/act/2007_01-02/Bunn.asp.