

СТАТЬИ

Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма

Одетта Янкович-Превор*

Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма («Конвенция»), принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 15 апреля 2005 года после семи лет подготовительной работы, была открыта для подписания 14 сентября в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке¹. В соответствии со статьей 25 Конвенции она вступит в силу после ее ратификации 22 государствами².

I. Справочная информация

Международное сообщество впервые начало предпринимать попытки по созданию международного правового документа по борьбе с международным терроризмом во всех его формах и проявлениях еще во времена Лиги Наций. После убийства короля Югославии Александра и французского министра Луи Барту экспертный комитет Лиги Наций в период с 1934 по 1937 год пытался разработать соответствующие международные антитеррористические документы, подготовив, в частности, проект конвенции о предупреждении терроризма и наказании за него 1937 года³ и предварительный проект создания Международного уголовного суда. Однако ни один из этих текстов так и не вступил в силу.

Этот вопрос вновь возник на повестке дня международных органов лишь в 1970-х годах, когда были приняты Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 года, имеющая конкретную сферу применения, и Европейская конвенция о пресечении терроризма 1977 года⁴, отличающаяся общей сферой действия. Эти два документа, не получившие широкого признания, были направлены в первую очередь на координацию внутреннего законодательства государств-участников, но при этом содержали оговорки относительно преимущественной силы национального права в отношении актов насилия, которые предположительно были обусловлены политическими мотивами.

Комитет по международному терроризму Ассоциации международного права в своем

* Г-жа Одетта Янкович-Превор является консультантом и бывшим руководителем отдела межведомственных связей по ядерным технологиям и координации общей политики МАГАТЭ. Ответственность за факты и мнения, которые приводятся в настоящей статье, несет исключительно сам автор.

¹ К 29 ноября 2005 года конвенцию подписали 93 государства.

² Резолюция A/RES/59/290 от 15 апреля 2005 года, принятая Генеральной Ассамблеей в отношении Конвенции. Приложение: Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, 2005 год.

³ League of Nations. International Terrorism. Two League of Nations Conventions, 1934-1938 Compiled by Martin David Dubin, Millwood, NY; Kraus Microform, 1991. 18 fiches.

⁴ Treaty Series, vol. 1035, No. 15410.

докладе на шестидесятой конференции, состоявшейся в Монреале в 1982 году⁵, подвел итоги длительного обсуждения предыдущей юридической работы по разработке соответствующего документа по борьбе с международным терроризмом, заявив, что цель подготовки единой конвенции по международному терроризму в будущем следует пересмотреть с учетом целого ряда теоретических и практических проблем, которые возникают при реализации подобного проекта. Однако все участники согласились с тем, что идею о создании такой конвенции не следует отвергать, поскольку подобный документ может быть очень полезен международному сообществу в плане координации усилий по контролю политически мотивированного насилия, которое носит трансграничный характер, но при этом не подпадает под юридическое определение таких понятий, как «война» или «вооруженный конфликт», закрепленных в Женевской конвенции 1949 года и Протоколах 1977 года. Члены этого комитета в конечном итоге пришли к мнению о том, что любой международный документ, направленный непосредственно на подавление и контроль терроризма и террористических актов, совершенных в мирное время, должен находиться за рамками военного права.

По итогам этой краткой исторической справки можно сделать два ключевых вывода. Во-первых, государства уже очень долгое время предпринимают попытки разработать международный правовой документ по борьбе с террористическими актами. Во-вторых, существует целый ряд фундаментальных вопросов юридического характера, которые поднимались еще в самом начале работы по урегулированию этой проблемы и сохранили свою актуальность и в 2005 году.

Это утверждение остается справедливым и сегодня, несмотря на то, что между терроризмом образца 1937 года и ситуацией, которая сложилась в мире в начале XXI века, нет ничего общего ни с точки зрения международного контекста, причин и возможных последствий террористических атак, ни в плане качества и интенсивности сотрудничества государств, прилагающих все усилия для борьбы с этим явлением, ни в плане ограничений, с которыми сталкивалась Лига Наций, отличавшаяся небольшим числом государств-членов, и которые возникают у Организации Объединенных Наций, членами которой является множество стран мира. Некоторые проблемы были урегулированы за счет принятия специальных документов, например, был введен принцип, согласно которому ни одно лицо, подозреваемое в совершении преступления, подпадающего под действие документа по борьбе с терроризмом, не может ссылаться на причины политического характера в качестве основания для избежания судебного преследования или выдачи. Однако главный вопрос о том, существуют ли юридические и политические возможности для разработки приемлемого для всего и всеобъемлющего документа по борьбе со всеми формами и проявлениями терроризма, по-прежнему остается открытым и сохраняет свою актуальность по сей день. Было согласовано и принято значительное число конвенций по пресечению террористических актов в конкретных секторах, однако все попытки кодификации какого-либо всеобъемлющего документа, который содержал бы, в частности, юридическое определение терроризма, до сих пор не увенчались успехом.

В 1994 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций⁶ рассмотрела все меры, которые государствам рекомендовалось принять в целях ликвидации международного терроризма, и перечислила существующие правовые документы, затрагивающие различные аспекты проблемы международного терроризма. В той же резолюции государства «торжественно заявили» о том, что берут на себя обязательство провести аналитический обзор существующих международно-правовых документов, касающихся международного терроризма, с тем чтобы содействовать государствам в определении аспектов этого вопроса, которые не были охвачены такими документами и могли бы быть изучены в целях дальнейшего развития правовых рамок конвенций,

⁵ The International Law Association. Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982 Pages 349 ff.

⁶ A/RES/49/60, 17 февраля 1995 года, «Меры по ликвидации международного терроризма».

касающихся международного терроризма⁷. Таким образом, взятое обязательство заключалось в «дальнейшем развитии правовых рамок» и не содержало упоминаний проекта по созданию единого всеобщего документа.

Соответственно, вопрос о том, можно ли договориться о создании всеобъемлющей конвенции, остается открытым, и, возможно, в конечном итоге он будет решен после принятия Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма. Однако для этого работу по подготовке текста всеобъемлющего документа по борьбе с терроризмом следует возобновить как можно скорее. Дело в том, что по этому вопросу до сих пор ведутся чрезвычайно оживленные юридические споры, в ходе которых постоянно возникают трудноуловимые, но непрекращающиеся политические разногласия между сторонниками всеобщей конвенции по борьбе с терроризмом и приверженцами секторального или тематического подхода, согласно которому предпочтение отдается комплексу документов с ограниченной сферой применения, но более широким «общим знаменателем». Принятие 12 конвенций и их обозначение в виде последовательного комплекса документов, которые, согласно целому ряду резолюций Генеральной Ассамблеи и, в частности, резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности, всем государствам настоятельно рекомендуется ратифицировать, склонили чашу весов в пользу сторонников секторального подхода к кодификационной работе, но лишь на какое-то время.

В действительности на протяжении всей работы по подготовке Конвенции многие делегации неоднократно подчеркивали «важность выработки четкого и конкретного правового определения терроризма» в рамках всеобъемлющего документа⁸. Тем не менее участникам удалось закончить подготовку текста документа о пресечении актов ядерного терроризма и принять его, несмотря на то, что работа над всеобъемлющей конвенцией до сих пор не завершена.

Работа над этой конвенцией в настоящее время включена в повестку дня Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и ее Специального комитета⁹. В документах и проектах резолюций, подготовленных для встречи глав государств и правительств, состоявшейся в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций (14–16 сентября 2005 года), государства выражали стремление как можно дополнить существующий комплекс тематических документов всеобъемлющей конвенцией о международном терроризме. В «Проекте итогового документа пленарного заседания Генеральной Ассамблеи высокого уровня»¹⁰, представленном покидающим свой пост Председателем от имени глав государств и правительств, в главе «Терроризм» заявляется следующее:

«[Мы подчеркиваем] необходимость прилагать все возможные усилия для согласования и заключения всеобъемлющей конвенции о международном терроризме в ходе шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи» — без упоминания, однако, каких-либо намерений о включении в документ юридического определения терроризма;

«Мы поддерживаем усилия, предпринимаемые с целью обеспечить скорейшее вступление в силу Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, и настоятельно рекомендуем государствам как можно скорее стать ее

⁷ Там же, приложение, глава III, п. с).

⁸ A/60/37, Дополнение № 37, 1 апреля 2005 года, п. 19, с. 19, доклад Специального комитета, учрежденного резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1996 года.

⁹ A/RES/51/210 (дата общего распространения: 16 января 1997 года), глава III, п. 9.

¹⁰ A/59/L.70 «Проект резолюции, представленный Председателем Генеральной Ассамблеи. Проект итогового документа пленарного заседания Генеральной Ассамблеи высокого уровня (сентябрь 2005 года)», 13 сентября 2005 года, п. 83 [ограниченное распространение; окончательная редакция еще не опубликована].

участниками».

Кроме того, в основном докладе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций¹¹ под названием «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех», подготовленном для этой встречи, также отмечаются необходимость как можно скорее завершить работу над Конвенцией о борьбе с актами ядерного терроризма и обязательство государств согласовать определение терроризма и подготовить проект всеобъемлющей конвенции.

II. Происхождение Конвенции и общие предпосылки: процесс нормативных многосторонних переговоров

Российская Федерация представила проект конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма (в 1997 году)¹² на первой сессии Специального комитета, учрежденного в декабре 1996 года резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи. В то время уже удалось добиться значительного прогресса в работе, итогом которой в 1997 и 1999 гг. стало принятие двух конвенций — о борьбе с бомбовым терроризмом и о борьбе с финансированием терроризма¹³. В связи с этим некоторые государства пришли к выводу о том, что наступил самый подходящий момент для расширения комплекса инструментов тематических конвенций без неизбежных политических споров о природе терроризма и его определении, в отношении которых достижение консенсуса представлялось маловероятным.

Этот шаг поощрялся и в резолюции 51/210 (1997 год) о принятии мер по ликвидации международного терроризма, если судить по используемым в ней формулировкам и тому мандату, который был предоставлен учрежденному этой резолюцией Специальному комитету. В преамбуле этой резолюции Генеральной Ассамблеи говорится о том, что государства должны учитывать возможность рассмотрения в будущем вопроса о «разработке всеобъемлющей конвенции о международном терроризме», а также признается «необходимость укрепления международного сотрудничества, направленного на предотвращение использования ядерных материалов в террористических целях, и выработки соответствующего правового документа». В резолюции также уточняется, что на Специальный комитет будет возложена ответственность за выработку «международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, а впоследствии международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма в целях дополнения соответствующих существующих международных документов», после чего предполагается «рассмотреть способы дальнейшего совершенствования всеобъемлющей правовой системы конвенций, касающихся международного терроризма»¹⁴ (слова подчеркнуты автором).

Таким образом, как казалось, была четко установлена последовательность работы, в рамках которой приоритет был отдан последовательной подготовке двух адресных

¹¹ A/59/2005 «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех», доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, [пункты 84 и 92].

¹² A/AC.252/L.3 от 28 января 1998 года, Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма. Проект, представленный Российской Федерацией.

¹³ Резолюции 52/164 и 54/109 Генеральной Ассамблеи.

¹⁴ Там же. Цитируемый документ A/RES/210, глава III, п. 9.

конвенций, а инициативы по подготовке всеобъемлющей конвенции переносились на более поздний срок. Однако, судя по всему, с таким толкованием резолюции были согласны не все делегации, поскольку в процессе подготовительной работы над конвенцией разгорелись одновременные и нередко весьма запутанные споры по поводу двух этих подходов. В конце предпоследней сессии Специального комитета его координатор пришел к выводу о том, что «все стороны были согласны с тем, что подготовка проекта конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма представляет собой отдельный вопрос, который должен рассматриваться как таковой, и что нерешенные вопросы, касающиеся настоящего проекта, должны быть урегулированы отдельно»¹⁵.

В резюме последней сессии Специального комитета был сделан вывод, что «после принятия конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма Специальный комитет смог бы сосредоточить основное внимание в своей работе на решении оставшихся вопросов, касающихся проекта всеобъемлющей конвенции»¹⁶. Лишь после завершения этой работы, которая продолжалась шесть лет, координатор Специального комитета, ответственного за выработку Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, смог заявить, что в любом случае принятие Конвенции позволит Специальному комитету сосредоточить основное внимание в своей работе на решении оставшихся вопросов, касающихся проекта всеобъемлющей конвенции¹⁷.

На первой сессии, состоявшейся в 1997 году, в повестку дня Специального комитета был включен проект конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, представленный Российской Федерацией¹⁸. На второй сессии Комитета Российская Федерация представила дополнительный документ¹⁹, в котором содержались подробные пояснения и аннотации к тексту проекта. Представляя этот проект, представитель России говорил о конвенции в контексте необходимости усиления предупредительных мер и ликвидации пробелов, которые имеются в существующей международной правовой системе борьбы с терроризмом, особенно в его наиболее опасных формах. По его мнению, Конвенция 1980 года о физической защите ядерного материала (КФЗЯМ)²⁰ имеет ряд существенных пробелов. Разработка новой конвенции могла бы помочь исправить сложившееся положение дел за счет включения в нее ключевых положений, предусматривающих планирование эффективных ответных мер в отношении актов ядерного терроризма, а не решение проблем физической защиты; распространения действия конвенции на объекты и материалы, используемые в военных целях; четкого определения состава преступления с учетом цели террористов, стремящихся завладеть ядерными материалами; урегулирования вопроса о пресечении посягательств на объекты, представляющих повышенную опасность из-за использования на них ядерного материала, а также самодельных устройств, и определения государств, которые должны установить свою юрисдикцию в отношении этого вида преступлений, и других государств, которые также могут это сделать²¹.

Специальный комитет, в работе которого обычно могут участвовать только государства, на своем первом заседании принял решение пригласить представителей

¹⁵ Дополнение № 37 (A/59/37), п. 4, с. 13.

¹⁶ A/60/37, Дополнение № 37, п. 25, с. 20—21.

¹⁷ A/60/37, Дополнение № 37, п. 25, с. 21.

¹⁸ Цитируемый выше документ; A/АС.252/L.3, 28 января 1997 года. Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма. Проект, представленный Российской Федерацией.

¹⁹ A/АС.252/L.3/Add.1 от 14 января 1998 года. Пояснительная записка к проекту Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, представленная Российской Федерацией.

²⁰ Конвенция о физической защите ядерного материала, МАГАТЭ, INFCIRC/274/Rev.1, май 1980 года.

²¹ Statement by A.V. Zmeyerovskiy, Representative of the Russian Federation in the Sixth Committee of the 51st Session of the UN General Assembly, on agenda item 151, “Measures to Eliminate International Terrorism”, Unofficial translation, October 3, 1996 (informal distributed document).

МАГАТЭ для оказания помощи в работе, что и было сделано в 1997 и 1998 годах. На второй сессии Комитета рассматривался официальный документ, представленный Секретариатом МАГАТЭ и содержащий ряд комментариев²², включая информацию об уставном мандате МАГАТЭ, его основных полномочиях и задачах, а также подробные технические и юридические комментарии по определениям, содержащимся в проекте конвенции, включенном в повестку дня, по вопросу возможного дублирования проекта конвенции и КФЗЯМ и вопросам физической защиты, сотрудничества и обмена информацией между государствами.

Специальный комитет, несмотря на особый характер своего мандата, не был готов приступить к работе. Членам Комитета сперва было необходимо прийти к согласию в отношении основного вопроса, от которого зависела оправданность его работы²³, а именно реальной потребности в создании нового международного документа в этой сфере. В случае утвердительного ответа им предстояло тщательно определить сферу его применения, принимая во внимание уже существующие тематические документы.

Российская делегация решительно подчеркнула, что все документы, которые имеются в распоряжении международного сообщества, отличаются недостаточно широким охватом и не включают все виды террористических актов, и, кроме того, в них не предусматриваются меры, необходимые для предотвращения и пресечения подобных актов. Единственным документом в области ядерного права, на который возможно ссылаться в подобных вопросах, является КФЗЯМ, но ее положения ограничиваются международной перевозкой ядерных материалов, используемых в мирных целях, и, как следствие, не распространяются на ядерные материалы военного происхождения на соответствующих площадках и объектах внутри государств, которые также могут стать целью террористических актов. Кроме того, КФЗЯМ не проводит различий между актами ядерного терроризма и другими преступными деяниями.

Тем не менее, по мнению сторонников проекта конвенции, она отличается широкой сферой действия, учитывает все виды ядерных материалов и опирается на такие же положения международного уголовного права, как и те, что содержатся в других последних конвенциях по борьбе с терроризмом, и в первую очередь тех из них, которые были выработаны по итогам того же самого переговорного процесса.

Другие делегации выразили желание начать с установления всеобъемлющего правового режима в отношении борьбы со всеми видами терроризма. По их мнению, определение терроризма является основополагающим вопросом, который требует решения до начала любой другой работы. Они заявили о необходимости избегать введения противоречивых правовых режимов или положений, которые дублируют друг друга, поскольку это может ослабить эффективность существующих документов.

Многочратно упоминаемые комментарии Секретариата МАГАТЭ в основном касались определений технических терминов из области ядерного права, содержащихся в проекте конвенции, и были призваны помочь с пониманием этих терминов и избежать противоречий или конфликтов с определениями идентичных или аналогичных терминов, которые фигурируют в других тематических документах, таких как КФЗЯМ. Риски дублирования, о которых говорили представители МАГАТЭ, привели к спорам по поводу типа документа, подлежащего разработке; так, например, МАГАТЭ выступило с предложением о предпочтительности составления протокола к КФЗЯМ, а не полностью отдельной конвенции.

В этой связи следует отметить, что позднее, когда угроза возможной ядерной террористической атаки стала гораздо более острой, МАГАТЭ очень быстро определилось

²² Комментарии Секретариата МАГАТЭ: документ A/AC.252/1998/L.5 от 27 февраля 1998 года. См. также: A/AC.252 List of Participants in the Ad Hoc Committee established by Resolution 51/210 of the General Assembly, 17 December 1996.

²³ A/53/37, Дополнение № 37, 23 июля 1998 года, пп. 17—30. См. также: A/C.6/53/L.4 от 2 октября 1998 года: доклад Рабочей группы, Пятьдесят третья сессия, Шестой комитет, пункт 155 повестки дня.

со своей позицией, и после терактов 11 сентября 2001 года в США Совет управляющих на своей сессии в сентябре 2001 года²⁴ принял ряд стратегических решений, а спустя еще непродолжительное время Генеральный директор предложил согласованный комплекс конкретных мер, допускающих возможность незамедлительной реализации. С этого момента МАГАТЭ постоянно держало этот вопрос на контроле и приняло долгосрочный план действий в рамках своих различных инициатив²⁵.

Непосредственной приоритетной целью стало укрепление существующих программ в области физической защиты, предотвращения приобретения и незаконного оборота радиоактивных материалов, пограничного контроля и чрезвычайных мер. Однако Агентство решило воздержаться от новых инициатив в сфере правового регулирования. Тем не менее проект поправок к КФЗЯМ, направленный преимущественно на расширение ее сферы действия и за период с 1996 года поддержанный многими государствами, в тот момент получил дополнительную поддержку, поскольку необходимость безотлагательного укрепления системы физической защиты в целом стала очевидной. Кодекс поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников в этой области был признан актуальным и после длительной работы окончательно принят в 2004 году.

Для реализации всех этих инициатив МАГАТЭ выбрало подход, который носил одновременно технический и практический характер и заключался в том, чтобы постоянно и с максимальной точностью определять категории новых угроз и рисков, возникающих в результате потенциальных террористических актов, и предлагать государствам соответствующие меры, не предпринимая при этом попыток выработать определения относительно юридической или политической природы этих актов.

Прежде чем завершить свою работу по итогам восьми сессий и 35 заседаний, Специальный комитет обсудил целый ряд предложенных поправок, сформулированных делегациями, рассмотрел несколько готовых проектов текстов конвенций, подготовленных Бюро Комитета и его «друзьями», и провел множество неофициальных консультаций со своими членами. Кроме того, в этой работе и в процессе рассмотрения различных проектов приняла участие рабочая группа Шестого комитета Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, отвечающего за правовые вопросы. Лишь на заключительной сессии удалось выработать текст, в отношении которого был получен консенсус делегаций. Вполне вероятно, что тот необычайно долгий срок, который потребовался для завершения этой работы, объясняется не столько юридическими и техническими трудностями, связанными с составлением текста этого документа, сколько тем, что согласование проекта документа на протяжении долгого времени было заблокировано по причине отсутствия консенсуса относительно приоритетности работы: Российская Федерация и ряд других стран выступали за эту конвенцию, а Соединенные Штаты и другие страны — за принятие других документов. Теракты 2004 года, вероятно, стали тем фактором, который позволил выйти из тупика и завершить работу над проектом конвенции²⁶.

²⁴ IAEA Document GOV/2001/50 of 11 November 2001, Report by the Director General.

²⁵ IAEA Document GOV/2004/50 of 11 August 2004, Report by the Director General. См. также GC(49)/17 «Физическая ядерная безопасность — меры по защите от ядерного терроризма. Доклад о ходе работы и План по физической ядерной безопасности на 2006–2009 годы». Доклад Генерального директора. См. также: Treaties against nuclear terrorism; the global legal framework can make a difference. Larry Johnson in IAEA Bulletin 4/1/2002.

²⁶ Примечание: см. A/53/37, Дополнение № 37, и доклады о работе следующих сессий Генеральной Ассамблеи. Та же ссылка. См. также доклад Рабочей группы: A/C.6/53/L.4. Краткие отчеты об обсуждениях и заключениях сессий Специального комитета и все представленные ему тексты, а также соответствующие документы Генеральной Ассамблеи размещены на сайтах Организации Объединенных Наций по адресам: <http://documents.un.org>; <http://untreaty.un.org>; www.un.org/law.

См. также: Руководство по разработке законодательства, касающегося универсальных конвенций и протоколов о борьбе с терроризмом. Документ, опубликованный Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, NY 2004, в продаже под номером R.04.V.7.

III. Содержание Конвенции²⁷

Преамбула

Преамбула, состоящая из 13 пунктов и оформленная в соответствии с обычным стилем резолюций Генеральной Ассамблеи, ставит своей целью обозначить ряд контекстов, в которых может быть применена данная конвенция. Во-первых, конвенция увязывается с вопросом поддержания международного мира и безопасности за счет включения ссылки на цели Организации Объединенных Наций в соответствии со статьей 1 ее Устава. Далее она описывается как очередной шаг в рамках решений, мер и документов, подготовленных Организацией Объединенных Наций за последние десять лет с общей целью ликвидации международного терроризма во всех его формах. Наконец, конвенция рассматривается в особом контексте ядерной проблематики, что обеспечивается за счет включения ряда ссылок. В третьем пункте преамбулы содержится ссылка на принцип, признающий «право всех государств на развитие и применение атомной энергии в мирных целях и их законную заинтересованность в получении возможной пользы в результате применения атомной энергии в мирных целях».

Этот пункт полностью совпадает с первым пунктом преамбулы КФЗЯМ, и тот же принцип вновь изложен в первом пункте преамбулы Поправки к КФЗЯМ²⁸, представляя собой своего рода общее заявление в поддержку мирного использования ядерной энергии и технологий и без четких оговорок, касающихся нераспространения, безопасности и сохранности ядерных установок или обращения с радиоактивными отходами. Проект поправки, представленный делегацией США²⁹ на заключительном этапе работы и содержащий рекомендацию о включении в вышеприведенное предложение фразы «признавая при этом, что задачи применения атомной энергии в мирных целях не должны использоваться в качестве ширмы для распространения», очевидно, не был поддержан.

Далее в преамбуле упоминается Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 года, а в десятом пункте говорится об угрозе того, что «акты ядерного терроризма могут приводить к самым серьезным последствиям и могут создавать угрозу международному миру и безопасности».

В пункте 11 преамбулы решение о создании данной конвенции обосновывается тем, что «...в существующих многосторонних положениях международного права эти нападения не рассматриваются должным образом». Этот пункт дословно взят из Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом 1998 года³⁰, а в последний пункт добавлен еще один тезис, основанный на положениях этой конвенции: «действия вооруженных сил государств регулируются нормами международного права за рамками настоящей Конвенции и что исключение некоторых деяний из сферы применения настоящей Конвенции не освобождает от ответственности за незаконные в иных отношениях акты, не делает их законными и не препятствует привлечению к ответственности на основании других законов».

Определения

В первой статье содержится определение шести понятий преимущественно с

²⁷ Цитируемый выше документ.

²⁸ Документ МАГАТЭ GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6 от сентября 2005 года. Ядерная безопасность. Заключительный акт и текст Поправки к КФЗЯМ.

²⁹ A/AC.252/2005/WP4, 24 марта 2005 года.

³⁰ A/RES/52/164, 9 января 1998 года.

использованием терминологии, взятой из других документов международного ядерного права, либо дословно, либо с добавлением новых элементов, а также двух общих понятий, определенных для целей конвенции на основе двух недавно принятых секторальных конвенций по борьбе с терроризмом. Речь идет про следующие понятия:

1. «Радиоактивный материал» означает ядерный материал и другие радиоактивные вещества, которые содержат нуклиды, распадающиеся самопроизвольно (процесс, сопровождающийся испусканием ионизирующего излучения одного или нескольких видов, например альфа-излучение, бета-излучение, нейтронное излучение и гамма-излучение), и которые могут в силу своих радиологических свойств или свойств своего деления причинить смерть, серьезное увечье либо существенный ущерб собственности или окружающей среде.

Этот термин, используемый здесь в единственном числе, не содержится ни в одной конвенции, посвященной ядерной тематике. В то же время оно фигурирует в сугубо техническом описательном определении, которое содержится в Правилах безопасной перевозки радиоактивного материала³¹, однако при этом не соответствует формулировке, которая была предложена представителями МАГАТЭ³² на второй сессии Специального комитета.

2. «Ядерный материал»: В данном определении дословно и в совокупности используются пункты а) и б) статьи 1 КФЗЯМ. Пункт б), в котором содержится определение обогащенного урана, полностью совпадает с пунктом 3 статьи XX Устава МАГАТЭ.
3. «Ядерный объект» означает:
 - а) любой ядерный реактор, включая реакторы, установленные на морских судах, транспортных средствах, летательных аппаратах или космических объектах для использования в качестве источника энергии, чтобы приводить в движение такие суда, транспортные средства, летательные аппараты или космические объекты или для любой другой цели;
 - б) любое сооружение или средство передвижения, используемое для производства, хранения, переработки или транспортировки радиоактивного материала.

Это определение, которое фигурирует исключительно в данной конвенции, носит чрезвычайно широкий характер по сравнению с определениями, используемыми в других конвенциях по ядерной тематике. В основу первоначального варианта этого термина, предложенного Россией в первом проекте текста конвенции, легло определение из ст. 1.1. (пункт h)) Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года, к которому просто были добавлены «реакторы, которым оборудовано средство морского или воздушного транспорта», до сих пор не включенные в Поправку к КФЗЯМ.

Следует отметить, что Поправка к КФЗЯМ добавляет в статью 1 еще одно, новое определение термина «ядерная установка», которое отличается от

³¹ Правила безопасной перевозки радиоактивных материалов. Серия публикаций о стандартах безопасности МАГАТЭ, № TS-R-1 (ST-1, с поправками), издание 1996 года (с поправками), п. 236, с. 12.

³² Цитируемый выше документ. A/AC.252/1998/L.5, п. 16.

определения, используемого в Венской конвенции 1963 года и данной конвенции. Оно звучит следующим образом: «“ядерная установка” означает установку (включая связанные с ней здания и оборудование), на которой осуществляется производство, переработка, использование, обработка, хранение или захоронение ядерного материала, если повреждение или вмешательство в эксплуатацию такой установки может привести к значительному облучению или значительному выбросу радиоактивных материалов».

а. «Устройство» означает:

- а) любое ядерное взрывное устройство;
- б) любое рассеивающее радиоактивный материал или излучающее радиацию устройство, которое может в силу своих радиологических свойств причинить смерть, серьезное увечье либо существенный ущерб собственности или окружающей среде.

Этот термин, как уже отмечалось в вышеприведенных письменных комментариях МАГАТЭ, используется в Соглашении о применении гарантий, которые, однако, не содержат каких-либо юридических определений этого термина.

Кроме того, переговорщикам, к счастью, удалось избежать использования термина «грязная бомба», который не является техническим.

- б. «Государственный или правительственный объект» означает любой постоянный или временный объект или транспортное средство, используемые или занимаемые представителями государства, членами правительства, представителями законодательного или судебного органа, либо должностными лицами или служащими органа государственной власти или иного государственного органа или учреждения, либо служащими или должностными лицами межправительственной организации в связи с выполнением своих служебных обязанностей.

Этот термин отсутствовал в первом проекте документа. В нем дословно используется определение, содержащееся в Международной конвенции по борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года.

- с. «Вооруженные силы государства» означает вооруженные силы государства, которые организованы, обучены и оснащены в соответствии с его внутренним законодательством в первую очередь для выполнения задач национальной обороны или безопасности, и лиц, действующих в поддержку этих вооруженных сил, находясь под их официальным командованием, контролем и ответственностью. Как и в случае с предыдущим термином, в основе итогового варианта определения лежат положения вышеупомянутой Конвенции 1997 года.

В документе используется относительно ограниченное число терминов, и этого удалось добиться только за счет предложения широких определений для терминов, которые были взяты из уже существующих конвенций по ядерной тематике и для которых, напротив, были характерны предельные точность и конкретность. Тем не менее именно эти несколько терминов обеспечивают особый «ядерный» характер конвенции. С самого начала работы количество терминов и толкование каждого из них представляли собой один из самых тяжелых и сложных аспектов переговоров. В проекте текста конвенции, представленном Российской Федерацией, и пояснительной записке к нему был предложен

целый ряд терминов, используемых в технической ядерной лексике, таких как «ядерное топливо», «радиоактивные отходы» и «радиоактивные материалы». Если судить по многочисленным поправкам и встречным предложениям, представленным в ходе работы различными делегациями, то Специальный комитет уделил разработке первой статьи самое пристальное внимание³³.

Так, например, в ходе работы возникали разногласия относительно необходимости включения ссылки на существенный ущерб окружающей среде, упомянутый в пунктах 1 и 4 статьи 1, поскольку, по мнению некоторых делегаций, в таких выражениях, как «причинить смерть» или «существенный ущерб собственности», этот ущерб можно рассматривать как подразумеваемый

Однако намерение сторонников конвенции, о котором было заявлено в самом начале работы, заключалось не в «создании единой терминологии, которая будет перенесена непосредственно во внутреннее законодательство государств-участников, а в выработке концептуальной системы, которая позволит реализовать конвенцию»³⁴.

Сфера действия

В статье 2 Конвенции, составленной с использованием точных терминов уголовного права, не содержится понятия «сфера действия», а прямо перечисляются правонарушения без указания формальных различий между преступлениями и правонарушениями, поскольку в их отношении применяются положения статей 3 и 4 при условии, что такие правонарушения совершены лицом незаконно и умышленно. Понятие намерения является основополагающим понятием уголовного права.

Под «лицом» понимается физическое лицо, которое также используется в значении, используемом в уголовном праве, то есть с точки зрения международной уголовной ответственности физического лица, а не в соответствии с юридическим определением, которое применяется в гражданском праве и включает как физических, так и юридических лиц. Упоминания «других лиц» и «группы лиц» в пп. b) и c) пункта 4. и особенно «юридического лица» в пп. iii) b) пункта 1, свидетельствуют о том, что лицо может оказаться и жертвой.

Преступления, перечисленные в пп. 1–4 статьи 2, подразделяются на различные категории в зависимости от того, о чем именно идет речь: о деянии, которое фактически совершено лицом единолично и с конкретным намерением, об угрозе, шантаже или попытке шантажа, о соучастии или о совершении определенного вида преступления.

Преступления в документе определены следующим образом:

1. Любое лицо совершает преступление, если оно незаконно и умышленно...:
 - a) владеет радиоактивным материалом либо изготавливает устройство или владеет им:
с намерением причинить смерть или серьезное увечье; или... нанести существенный ущерб собственности или окружающей среде;
 - b) использует радиоактивный материал или устройство любым образом либо использует или повреждает ядерный объект таким образом, что происходит высвобождение или создается опасность высвобождения

³³ К примерам относятся текст, предложенный США (A/AC.252/1998/WP.36), а также Бельгией и Францией: A/AC.252/1998/WP1/Rev.2.

³⁴ Документ A/AC.252/L.3/Add.1.

радиоактивного материала:

с намерением причинить смерть или серьезное увечье; или... нанести существенный ущерб собственности или окружающей среде; или... вынудить физическое или юридическое лицо, международную организацию или государство совершить какое-либо действие или воздержаться от него.

2. Любое лицо также совершает преступление, если оно:
 - а) угрожает совершить преступление, указанное в пункте 1 b настоящей статьи, причем есть признаки, указывающие на реальность этой угрозы;
 - б) незаконно или умышленно требует радиоактивный материал, устройство или ядерный объект, прибегая при этом к угрозе..., либо к применению силы
3. Любое лицо также совершает преступление, если оно пытается совершить какое-либо из преступлений, указанных в пункте 1 настоящей статьи...
4. Любое лицо также совершает преступление, если оно:
 - а) участвует в качестве соучастника в совершении какого-либо из преступлений, указанных в пунктах 1, 2 или 3 настоящей статьи;
 - б) организует других лиц или руководит ими с целью совершения какого-либо из преступлений, указанных в пунктах 1, 2 или 3 настоящей статьи...;
 - с) ...способствует совершению одного или более преступлений... группой лиц, действующих с общей целью; такое содействие должно оказываться умышленно и либо в целях поддержки общего характера преступной деятельности или цели группы, или же с осознанием умысла группы совершить соответствующее преступление или преступления.

Для сравнения: в КФЗЯМ сфера действия Конвенции определяется следующим образом в статье 2 (пункт 1): «Настоящая Конвенция применяется к ядерному материалу, используемому в мирных целях и находящемуся в процессе международной перевозки». Поправка к статье 2 заменяет и дополняет это положение за счет добавления к нему некоторых оговорок, таких как «ядерный материал, используемый в мирных целях при использовании, хранении и перевозке внутри государства». В пункте 5 измененной статьи 2 из сферы действия исключается «ядерный материал, используемый или сохраняемый в военных целях».

Следует отметить, что первоначальный проект конвенции содержал иное положение относительно сферы действия, в котором говорилось, что «настоящая Конвенция применяется... к действиям конкретных физических лиц», и приводилось соответствующее определение «актов ядерного терроризма». В этом отношении принятый в итоге текст полностью отражает подход, которого был закреплен в вышеупомянутых конвенциях по борьбе с терроризмом 1997 и 1998 годов. Проблема дублирования КФЗЯМ, которая могла возникнуть до принятия ее обновленной редакции, обсуждалась с точки зрения осуществления новой конвенции с учетом комментариев Секретариата МАГАТЭ. Агентство отметило, что в ситуациях, когда в одной и той же сфере действуют несколько договоров, принятых один за другим, самый последний договор не обязательно имеет преимущественную силу перед более ранним. В этой связи члены Специального комитета были уведомлены о необходимости учитывать, в соответствии со статьей 30 Венской

конвенции о праве международных договоров³⁵, «сложности, вытекающие из дублирования договорных режимов, и желательность сохранения последовательности, стабильности и определенности договорных отношений»³⁶.

В вышеупомянутом документе Секретариат МАГАТЭ подробно проанализировал возможное дублирование проекта конвенции и сферы действия КФЗЯМ, подчеркнув, в частности, что последняя также предусматривает признание преступного характера некоторых ситуаций, определяемых как преднамеренное совершение некоторых действий в отношении объектов.

Еще одно существенное различие касается вопроса юрисдикции государств, поскольку конвенция идет в этом отношении дальше, чем КФЗЯМ, предоставляя государствам-участникам право расширять свою юрисдикцию в определенных ситуациях.

Решение, предложенное Секретариатом МАГАТЭ, заключалось в том, чтобы вместо этой конвенции подготовить совместный документ, который мог бы охватывать КФЗЯМ (с поправками в случае необходимости) и представленный Комитету проект конвенции или же включить в текст конвенции ссылку на КФЗЯМ как *lex specialis*, т. е. документ с более ограниченной сферой действия.

Участники переговоров, поддержавшие проект конвенции, со своей стороны отмечали, что в новой конвенции предлагается совершенно иной подход, прежде всего в связи с тем, что сфера действия КФЗЯМ ограничивалась ядерным материалом, используемым в мирных целях, и не распространялась на ядерный материал военного характера, а также ввиду необходимости дать определение актам ядерного терроризма исходя из цели этих актов, что отличало их от других преступных деяний³⁷. Цель конвенции заключалась в том, чтобы охватить как можно более широкий спектр целей, форм и проявлений актов ядерного терроризма.

В соответствии с этим подходом члены Специального комитета, как упоминалось выше, приняли решение взять за основу конвенции два недавних секторальных антитеррористических документа, принятых Генеральной Ассамблеей, а именно Международную конвенцию о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года и Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма 1999 года. Структура и терминология этих двух документов впоследствии были использованы в качестве образца при подготовке конвенции.

Ограничения в сфере действия конвенции

В статье 3 уточняется, что положения конвенции распространяются только на преступления, совершенные в международном масштабе, т. е. затрагивающие два и более государства. Таким образом, конвенция «не применяется в случаях, когда преступление совершено в одном государстве, предполагаемый преступник и потерпевшие являются гражданами этого государства, предполагаемый преступник найден на территории этого государства и никакое другое государство не имеет оснований для осуществления своей юрисдикции».

Таким образом, целью конвенции является обеспечение того, чтобы органы государства-участника налагали наказание за преступление, которое было признано международным. Это означает, что деяния этих лиц признаются международными преступлениями. Очевидно также, что за выявление преступлений, выбор применяемых процедур и назначение наказания в соответствии с уголовным законодательством государства несут ответственность национальные суды, а не суды, обладающие международной юрисдикцией. Уголовное преследование преступлений, совершенных физическими лицами, остается исключительной обязанностью государства. Ключевой

³⁵ Венская конвенция о праве международных договоров, 1969 год, Treaty Series, No. 18232.

³⁶ Цитируемый выше документ. 33, 34 A/AC.252/1998/L.5.

³⁷ Цитируемый выше документ. A/53/37, пп. 18–22.

особенностью международного применения конвенции являются положения о выдаче, поскольку преступления, о которых идет речь, также причисляются к преступлениям, которые служат основанием для выдачи, согласно любым существовавшим ранее договорам о выдаче. Если между государствами-участниками нет действующего договора о выдаче, конвенция может рассматриваться в качестве достаточной правовой основы для выдачи [статья 13]. Такие же положения содержатся в п. 2 ст. 11 КФЗЯМ.

Ряд других конкретных ограничений сферы применения конвенции изложен в статье 4, которая гласит, что «ничто в настоящей Конвенции не затрагивает других прав, обязательств и обязанностей государств и отдельных лиц согласно международному праву, в частности целям Устава Организации Объединенных Наций, международному гуманитарному праву и другим соответствующим конвенциям».

Кроме того, конвенция не регулирует действия вооруженных сил государства (определение понятия содержится в статье 1) во время вооруженного конфликта, как это определено в международном гуманитарном праве, хотя в следующем пункте отмечается, что положения, касающиеся вооруженных сил, «не должны истолковываться как одобряющие или делающие законными незаконные в иных отношениях акты или как препятствующие привлечению к ответственности на основании других законов». Эта ссылка на закон, регулирующий вооруженные конфликты, является неотъемлемой характеристикой всех антитеррористических документов, которые были приняты в последнее время³⁸. Отдельно, в контексте мер, применяемых в случае захвата ядерных материалов, в статье 18 (пункт 7) говорится, что в случае любого «распространения» («загрязнение», если использовать ядерную терминологию?) «ничто в настоящей статье никоим образом не затрагивает нормы международного права, регулирующие ответственность за ядерный ущерб...»

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)]. Это положение, которое было внесено на начальных этапах работы Мексикой, отражает суть споров на уровне Генеральной Ассамблеи, которые в целом также касаются вопросов немирного использования. В аннотациях и пояснениях, которые были представлены Россией еще в самом начале, подчеркивалась значимость компетенций Генеральной Ассамблеи для разработки этой конвенции в отличие от МАГАТЭ, которое ограничено своим Уставом и может заниматься только вопросами, касающимися мирного использования ядерной энергии и технологий.

Следует признать, что в конвенциях, которые были приняты в сфере ядерной безопасности под эгидой МАГАТЭ, например КФЗЯМ и поправках к ней, объекты, отходы, топливо и т. д., связанные с немирной деятельностью стран, обладающих ядерным оружием, упоминались в очень исключительных случаях, лишь после длительных дискуссий и никогда напрямую. Этот вопрос уже обсуждался при разработке конвенций 1986 года об оперативном оповещении и помощи в случае ядерной аварии и был решен путем односторонних заявлений, сделанных странами, обладающими ядерным оружием на момент принятия конвенций³⁹; этого удалось избежать при разработке Конвенции о ядерной безопасности 1994 года лишь потому, что сфера ее действия распространяется исключительно на гражданские атомные станции. Однако этот вопрос вновь возник на повестке дня работы Объединенной конвенции в контексте как отходов, так и отработанного топлива, что привело к разработке ряда положений, позволяющих включать или исключать материалы военного или оборонного происхождения в зависимости от предпочтений государства⁴⁰.

³⁸ Op.cit., ILA, page 354, paragraph 21.

³⁹ Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии и Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации. Юридическая серия, № 14. МАГАТЭ, Вена, 1987 год. Документ имеется на русском языке. (Ст. 3 Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии.) Иные заявления, касающиеся оповещения о ядерных авариях, кроме тех, которые приводятся в ст. 1.

⁴⁰ Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности

Обязательства государств-участников

Основная обязанность государств-участников, закрепленная в статье 3, заключается в том, что они принимают такие меры, какие могут оказаться необходимыми:

- «а) для признания уголовными преступлениями согласно его национальному законодательству деяний, указанных в статье 2;
- б) для установления за эти преступления соответствующих наказаний с учетом тяжкого характера этих преступлений».

Эти две меры, по существу, относятся к сфере действия национального уголовного законодательства, которое Конвенция изменяет и дополняет. Таким образом, государство обязуется обеспечить, чтобы деяния, определенные в международном документе, попадали под действие его национального уголовного законодательства, и принять меры принудительного исполнения в рамках своего собственного законодательства⁴¹.

В статье содержится дополнительное уточнение, имеющее ряд признаков фактического определения акта терроризма и гласящее, что государства-участники обязаны принимать такие меры, какие могут оказаться необходимыми, «для обеспечения того, чтобы преступные деяния, подпадающие под действие настоящей Конвенции, в частности направленные или рассчитанные на создание обстановки террора среди населения, группы лиц или конкретных лиц, ни при каких обстоятельствах не подлежали оправданию по каким-либо соображениям политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или иного аналогичного характера и влекли наказание сообразно степени их тяжести».

Этот принцип еще раз закрепляется в положениях о выдаче, поскольку в статье 15 говорится, что «просьба о выдаче или о взаимной правовой помощи не может быть отклонена лишь на том основании, что она касается политического преступления... или преступления, вызванного политическими мотивами».

Интересно отметить, что тот же самый принцип закреплен и в статье 11А Поправки к КФЗЯМ, где содержатся упоминания о «политических правонарушениях» или «правонарушениях, совершенных по политическим мотивам».

Что касается предотвращения, то в статье 8 говорится, что 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». Это положение, которое, следует признать, носит намеренно расплывчатый характер с юридической точки зрения, относится к числу необязательных, но общепризнанных стандартов физической защиты ядерных материалов⁴². В то же время КФЗЯМ, ссылки на которую содержатся в преамбуле, не упоминается в контексте обязательств государств-участников, с тем чтобы не создавать пробелов в осуществлении конвенции для тех государств-участников, которые также не являются участниками КФЗЯМ.

Государства-участники, в соответствии с положениями статьи 7, также обязаны сотрудничать друг с другом в целях «предотвращения подготовки к совершению преступлений... и противодействия такой подготовке...», в том числе [путем принятия] мер по запрету на их территориях незаконной деятельности за счет обмена «точной и проверенной информацией» и координации административных мер. Они также обязаны

обращения с радиоактивными отходами, документ МАГАТЭ INFCIRC/546 от 12 января 1998 года. Ст. 3 «Сфера применения».

⁴¹ Краткий анализ уголовной ответственности физических лиц в международном праве: см. *Droit International Public*, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet; 4th Edition, Paris 1992, paragraphs 427, 428.

⁴² Публикация МАГАТЭ «Физическая защита ядерного материала» (INFCIRC/225) (с исправлениями).

сотрудничать с международными организациями, такими как Организация Объединенных Наций, и в частности, через Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, с МАГАТЭ. В статье уточняется, что «к таким органам и контактными пунктам должен иметься доступ на постоянной основе», хотя это положение носит несколько неопределенный характер.

Защита конфиденциальности

В связи с обязательствами государств-участников сотрудничать друг с другом, в том числе путем обмена информацией, важную роль в Конвенции отводится защите конфиденциальности. В этой связи, согласно статье 7, государства-участники принимают «соответствующие меры, совместимые со своим национальным законодательством, для охраны конфиденциальности любой информации, которую они получают конфиденциально...». Необходимо также соблюдать конфиденциальность информации, предоставляемой международным организациям.

В дополнительном положении говорится, что «от государств-участников не требуется предоставлять какую-либо информацию, которую они не имеют права распространять согласно национальному законодательству или которая может поставить под угрозу безопасность заинтересованного государства или физическую защиту ядерного материала» [статья 7, пункты 2 и 3].

Национальная юрисдикция

Одним из ключевых вопросов, которые призвана решить эта конвенция для достижения поставленных в ней целей по пресечению актов терроризма, было определение четких правил юрисдикции, с тем чтобы предотвратить ситуации, в которых государства могут предоставлять убежище предполагаемым преступникам, и избежать конфликтов юрисдикции между государствами-участниками. С этой целью конвенция требует от государств-участников четко установить свою юрисдикцию в отношении всех преступлений, подпадающих под действие конвенции.

В соответствии со статьей 9 b), юрисдикция, установленная государствами-участниками, должна носить территориальный характер (*ratione loci*), т. е. распространяться на преступления, совершенные на территории государства-участника, и включать преступления, совершенные на борту судна, плавающего под флагом этого государства, или воздушного судна, зарегистрированного согласно законам этого государства на момент совершения преступления; она также должна быть персональной (*ratione personae*) и «активной», т. е. распространяться на преступления, совершенные гражданином государства-участника, независимо от места их совершения.

В статье 9 (пункт 2) говорится, что государство-участник может также установить свою юрисдикцию в отношении дел о преступлениях, которые совершены против гражданина этого государства (пассивная персональная юрисдикция); против объекта этого государства за границей (например, дипломатического представительства); лицом без гражданства, которое обычно проживает на территории этого государства; в попытке принудить это государство совершить какое-либо действие или воздержаться от него; на борту воздушного судна, эксплуатируемого правительством этого государства. Государство может также установить свою юрисдикцию в случаях, когда оно не выдает предполагаемого преступника его ни одному из государств-участников, которые установили свою юрисдикцию.

В целях демонстрации значимости той роли, которая, согласно Конвенции, отводится государству-участнику, устанавливающему свою юрисдикцию в соответствии с положениями конвенции, в статью 9 включено требование о том, чтобы при ратификации

Конвенции государства-участники уведомляли Генерального секретаря Организации Объединенных Наций об установлении ими юрисдикции на основании своего национального законодательства и о каких-либо последующих изменениях.

Выдача

Принцип международного уголовного права *aut iudicare aut dedere*, в соответствии с которым государство-участник, которое не выдает предполагаемых исполнителей любого преступления, определенного в юридически обязывающем международном документе, должно установить свою юрисдикцию для уголовного преследования таких лиц и проведения судебных разбирательств в соответствии со нормами собственного законодательства, в настоящее время признается в качестве основополагающего принципа международных документов по борьбе с терроризмом. Этот принцип был подтвержден Советом Безопасности в его резолюции 1373 (2001), в которой он, в частности, постановил, «что все государства должны... отказывать в убежище тем, кто финансирует, планирует, поддерживает или совершает террористические акты, или предоставляет убежище».

В конвенции четко и в полном объеме рассматриваются вопросы судопроизводства и уголовного процесса, а также международного сотрудничества по вопросам выдачи. Обязательства государства-участника и процедуры, применяемые с момента получения уведомления о совершении преступления до возбуждения уголовного дела или выдачи предполагаемого преступника, подробно описаны в статьях 10–16 Конвенции. В статье 17, посвященной вопросу по смежной тематике, описываются условия передачи лиц, задержанных в ходе расследования, другому государству-участнику.

Помимо положений, касающихся обычного сотрудничества между государствами, конвенция поощряет оказание максимально широкой взаимной правовой помощи как на основе существующего договора о взаимной правовой помощи, так и безотносительно любого такого договора или соглашения.

Эти положения аналогичны тем, которые содержатся в двух описанных выше конвенциях о борьбе с терроризмом. Для сравнения: в статье 10 КФЗЯМ устанавливается принцип *aut iudicare aut dedere*, однако при этом в ней отсутствуют положения о его реализации.

Права предполагаемых преступников

В Конвенции предусматривается ряд мер, направленных на защиту предполагаемых преступников в связи с выдачей.

Обязательство по выдаче в случае совершения преступлений, предусмотренных статьей 2, которые, согласно положениям статьи 15, не считаются вызванными политическими мотивами («Ни одно из преступлений, указанных в статье 2, не рассматривается ... как политическое преступление ... или преступление, вызванное политическими мотивами»), в то же время ограничено положениями статьи 16, согласно которой государства-участники вправе отказывать в выдаче предполагаемого преступника, если запрашиваемое государство-участник «имеет веские основания полагать, что просьба о выдаче ... имеет целью судебное преследование или наказание этого лица по причине его расы, вероисповедания, гражданства, этнического происхождения или политических убеждений...».

Кроме того, согласно п. 2 статьи 10, предполагаемому преступнику, задержанному в целях уголовного преследования или выдачи, предоставляется право безотлагательно связаться с представителем государства, гражданином которого он является, право на посещение его представителем этого государства; право быть проинформированным о своих правах в этой связи. Государство-участник должно безотлагательно сообщить другим заинтересованным государствам-участникам о факте нахождения предполагаемого преступника под стражей и просить Международный комитет Красного Креста связаться с предполагаемым преступником или посетить его [статья 10, пункты 5 и 6]. Для сравнения: аналогичные положения устанавливаются в статье 11В Поправки к КФЗЯМ.

Меры, касающиеся захвата радиоактивных материалов

Захватив или иным образом взяв под свой контроль радиоактивные материалы, устройства или ядерные объекты, государства-участники, согласно статье 18, несут целый ряд определенных обязательств: во-первых, они должны принять меры с целью обезвредить соответствующий радиоактивный материал и обеспечить его хранение в соответствии с «применимыми гарантиями Международного агентства по атомной энергии» [пункт 1 а] и стандартами в области охраны здоровья и безопасности, опубликованными МАГАТЭ. Затем государство должно вернуть эти материалы и объекты государству-участнику, которому они принадлежат или с территории которого они были похищены. Если эти материалы, устройства или ядерные объекты, упомянутые в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, не принадлежат ни одному из государств-участников или если ни одно из государств не желает получать такие предметы, то предусматривается проведение многосторонних консультаций в сотрудничестве с МАГАТЭ [статья 18, пункты 3. 2), 4 и 5].

Согласно разъяснениям, предоставленным Российской Федерацией при представлении проекта конвенции, это положение рассматривается как «элемент *sui generis* в механизме нераспространения ядерного оружия»⁴³, несмотря на то, что в конвенции эти вопросы не рассматриваются. Поэтому государство-участник, которое случайно или преднамеренно завладело ядерным оружием или ядерным материалом в результате акта ядерного терроризма, будет нести ответственность по международному праву в том случае, если оно не выполнит свое обязательство вернуть это оружие или материал.

Для сравнения: в статье 5 (пункт 2) КФЗЯМ, касающейся «мер по возвращению и ответных действий в случае любого незаконного перемещения», не содержатся подобные обязательства или процедуры. Для целей возвращения ядерных материалов в случае такого перемещения в КФЗЯМ предусматривается только механизм информирования, консультаций и сотрудничества между назначенными службами или по дипломатическим каналам и каналам взаимопомощи в целях обеспечения возвращения похищенного или пропавшего материала.

Роль МАГАТЭ

Конвенция не содержит никаких общих ссылок на МАГАТЭ и не наделяет его существенной ролью. Однако имеется ряд отдельных ссылок, которые касаются технических функций и рекомендаций МАГАТЭ по физической защите материала [статья 8] и применимых гарантий и стандартов в области охраны здоровья и безопасности, опубликованных МАГАТЭ [статья 18, пункт 1с] (см. выше). Эти положения являются частью обязательств государств-участников в области защиты радиоактивного материала и стандартов в области охраны здоровья и безопасности, опубликованных Агентством.

Помимо этого, в случае захвата радиоактивных материалов, устройств или ядерных объектов государства-участники должны информировать Генерального директора Международного агентства по атомной энергии о том, «каким образом они распорядились таким предметом или сохранили его». Генеральный директор Международного агентства по атомной энергии препровождает эту информацию другим государствам-участникам [статья 18, пункт 6]. Государства-участники в период владения «ядерным материалом» обязаны хранить его в соответствии с «применимыми гарантиями Международного агентства по атомной энергии». В таких случаях они могут просить о помощи и сотрудничестве МАГАТЭ [статья 18, пункт 5].

⁴³ Цитируемый выше документ A/AC.252/L/Add.1, paragraphs 41 and 42.

Поскольку депозитарием конвенции является Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, в его обязанности входит уведомление МАГАТЭ об именах лиц и контактных пунктах, ответственных за совместную работу между государствами-участниками [статья 7, пункт 4]. Государства-участники через Генерального секретаря Организации Объединенных Наций также проводят консультации друг с другом, где это необходимо, для обеспечения эффективного осуществления настоящей Конвенции [статья 20].

Заключительные положения

Урегулирование споров

В статье 23 устанавливаются положения, которые могут применяться при разрешении споров между государствами-участниками, связанных с толкованием или применением конвенции. В ней указаны обычные этапы переговоров, арбитража и передачи спора в Международный суд, а также описано соответствующее право государств-участников при присоединении к конвенции сделать стандартную оговорку о том, что они не связаны вышеупомянутыми положениями, касающимися процедуры разрешения споров через суды или арбитражи.

Данная статья представляет собой несколько упрощенный вариант статьи 17 (пункт 1) КФЗЯМ.

Подписание и ратификация

Конвенция подлежит ратификации, принятию или утверждению. Она была открыта для присоединения для любых государств с 14 сентября 2005 года до 31 декабря 2006 года. Она не предусматривает присоединения международной организации, в отличие от КФЗЯМ, которая открыта для подписания и присоединения международных и региональных организаций «интеграционного или иного характера», что является более широким понятием, чем стандартная формулировка, которая используется для обозначения Европейского союза. Участником КФЗЯМ является Евратом. Вопрос о возможном присоединении международных организаций был задан Секретариату МАГАТЭ, который ответил, что Агентство обычно не является стороной международных документов⁴⁴.

Вступление в силу

Положения статьи 25 дословно повторяют статью 19 КФЗЯМ и гласят, что для вступления конвенции в силу требуется ратификации 22 государствами (в случае КФЗЯМ — 21 государствами).

Поправки

Процедура, предусмотренная для предложения и принятия поправок [статья 26], аналогична той, которая описана в КФЗЯМ: предлагаемые поправки представляются депозитарию, который затем направляет их всем государствам-участникам и созывает конференцию для рассмотрения предлагаемой поправки не ранее чем через три месяца после направления приглашений (30 дней в случае КФЗЯМ).

⁴⁴ Цитируемый выше документ A/53/37, п. 67.

В соответствии с конвенцией, участникам конференции настоятельно рекомендуется все возможное для принятия предлагаемых поправок консенсусом. Если это оказывается невозможным, поправки принимаются большинством в две трети голосов всех государств-участников.

Денонсация

Конвенция может быть денонсирована путем направления письменного уведомления депозитарию. Уведомление вступает в силу по истечении одного года после даты его получения депозитарием (80 дней в случае КФЗЯМ).

IV. Речь идет о новом рубеже международного ядерного права или особом документе международного уголовного права?

Эта конвенция была подготовлена в рамках Организации Объединенных Наций Специальным комитетом, учрежденным Генеральной Ассамблеей для создания ряда правовых документов по предупреждению, пресечению и ликвидации терроризма во всех его формах и проявлениях. Конвенция представляет собой один из набора тесно связанных между собой международных документов, которые обсуждаются и принимаются одними и теми же органами в рамках одних и тех же процедур, применяемых представителями всего международного сообщества.

Несмотря на то, что наиболее близкий к данной конвенции по содержанию документ, а именно КФЗЯМ, обсуждался с самого начала подготовительной работы и на протяжении всех переговоров, основная заявленная цель участников переговоров заключалась в том, чтобы договориться о максимально широкой сфере действия, с тем чтобы ликвидировать пробелы, которые, по мнению участников переговоров, имеются в КФЗЯМ в части ее ограниченной сферы действия и предусмотренных ею мер по обеспечению соблюдения, независимо от поправок, которые могут быть позже приняты в пересмотренной редакции КФЗЯМ. Цель работы состояла в выработке документа, который будет максимально отличаться от КФЗЯМ.

Остальные международные документы, которые были разработаны напрямую или опосредованно в рамках того же мандата Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности и относятся к числу стандартных документов, составляющих корпус из 12 конвенций по борьбе с терроризмом, которые описываются как *acquis*⁴⁵ («достижение») и на которые постоянно делаются ссылки, не имеют отношения к международному ядерному праву.

Кроме того, если говорить о содержании конвенции, то участники переговоров не располагали какими бы то ни было нормами «мягкого права», то есть существовавшими ранее кодексами, положениями или техническими стандартами, которыми они могли бы руководствоваться, как всегда происходило при работе над конвенциями в области ядерной безопасности, подготовленных под эгидой МАГАТЭ, и в первую очередь КФЗЯМ (см. публиковавшиеся с 1975 года документы с обозначением INFCIRC/225/revised).

Единственными источниками технических сведений и юридических заключений из числа кодифицированных норм ядерного права, которыми располагали участники переговоров в составе Специального комитета, были несколько страниц определений и разъяснений терминологии, которые были представлены Секретариатом МАГАТЭ в его предварительных комментариях.

Помимо этих общих обоснований, мандат Специального комитета заключался, как отметил его председатель по завершении работы над документом, «в подготовке проекта чисто технического, юридического документа, касающегося уголовного права, который облегчил бы сотрудничество между полицейскими и судебными органами в вопросах

⁴⁵ Цитируемый выше документ A/60/37, п. 33, с. 32.

экстрадиции и взаимной помощи»; председатель также добавил, что «Специальный комитет должен разрабатывать текст, который отвечает таким требованиям уголовного права, как правовая точность, определенность и объективная оценка уголовного поведения»⁴⁶.

Предусматриваемый конвенцией метод международного сотрудничества, в котором приоритет в обязательном порядке отдается правовым механизмам и механизмам по обеспечению национальной безопасности, — это не столько новая глава в ядерном праве, сколько новый этап развития международного уголовного права, позволяющий государствам как совместно, так и по отдельности, повышать эффективность антитеррористических мер. Основное внимание в документе уделяется преступным действиям и правонарушениям, а также их пресечению государствами-участниками, поскольку данная конвенция представляет собой документ по обеспечению соблюдения норм⁴⁷. Это означает, что перед национальными органами по вопросам ядерного регулирования, охраны и безопасности изначально не ставится задача вмешиваться.

Тем не менее факт остается фактом: единственной областью, на которую нацелена конвенция, является область ядерной деятельности, установок и материалов независимо от их местонахождения и методов использования, т. е. включая также использование в гражданских и военных целях в широком смысле. Это означает, что на практике государствам необходимо тесно сотрудничать в различных областях применения ядерного права, и такое сотрудничество можно даже охарактеризовать как неизбежное.

Ограниченное число государств, которые должны присоединиться к конвенции для ее вступления в силу, и отсутствие дополнительных особых условий, например в отношении количества и статуса государств, действующих в ядерной сфере, таких как требование о наличии у них хотя бы одной ядерной установки, как указано в статье 31 (пункт 1) Конвенции о ядерной безопасности, могут обеспечить условия для относительно быстрого вступления этого документа в силу по сравнению, например, с поправкой к КФЗЯМ. Согласно статье 20 (пункт 2) КФЗЯМ, поправка вступает в силу для каждого государства-участника, передающего на хранение документ о ратификации, на тридцатый день после даты передачи двумя третями государств-участников своих документов о ратификации на хранение. Это может привести к ситуации, когда одновременно существуют государства-участники, присоединившиеся к конвенции, государства — участники КФЗЯМ 1980 года и государства, которые также присоединились к поправке.

Следовательно, есть основания опасаться того, что при реализации конвенции правовые органы государств, являющихся участниками обоих документов, столкнутся с серьезными проблемами дублирования с КФЗЯМ 1980 года и особенно с поправкой, в первую очередь в части любых изменений национального уголовного законодательства. Секретариат МАГАТЭ высказал это замечание еще в самом начале подготовительной работы.

Вопрос о международных нормативных документах, необходимых для борьбы с терроризмом, стал регулярно фигурировать в повестке дня всех международных органов. Эти документы должны обсуждаться на международном уровне, несмотря на специфику соответствующих секторов. Таким образом, неудивительно, что концепции и меры, которые были приняты в качестве актуальных и целесообразных в одном контексте, становятся предметом для копирования или подражания в других сферах. Это может служить объяснением того, почему подготовительная работа над конвенцией уже, по-видимому, повлияла на некоторые предложения, которые были представлены сторонами КФЗЯМ на дипломатической конференции, посвященной принятию поправки к КФЗЯМ. Некоторые новые положения, которые также касаются сферы уголовного права, в частности, вопросов выдачи, судя по всему, прямо опираются на текст конвенции.

⁴⁶ Цитируемый выше документ А/60/37, п. 32, с. 32.

⁴⁷ Цитируемый выше документ А/59/37, резюме координатора, с. 14.

Мониторинг

Государства — участники переговоров не предусмотрели создание в рамках Секретариата или вне Организации Объединенных Наций специального механизма по мониторингу⁴⁸ соблюдения конвенции, за выполнение которой, таким образом, несут исключительную ответственность сами государства-участники. Как гласит глава 20 Конвенции: «Государства-участники проводят друг с другом непосредственно или через Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и с помощью международных организаций, где это необходимо, консультации для обеспечения эффективного осуществления настоящей Конвенции».

Формальное обязательство государств-участников уведомлять Генерального секретаря при присоединении к конвенции о соответствующих положениях их внутреннего законодательства, касающихся юрисдикции, и их (факультативное) право обращаться за консультациями к Генеральному секретарю или просить о помощи МАГАТЭ в том случае, если они обладают радиоактивными материалами или устройствами в соответствии со статьей 18 (пункт 5), сами по себе не являются многосторонним институциональным механизмом.

Генеральная конференция МАГАТЭ на своей сорок девятой сессии (сентябрь 2005 года) просто приняла к сведению резолюцию Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций о принятии конвенции⁴⁹.

Однако после вступления конвенции в силу и ее ратификации значительным числом государств, она как документ, в основе которого лежат обязывающие нормы национального законодательства, безотносительно того, является ли эта конвенция элементом корпуса взаимосвязанных норм международного ядерного права, может оказать значительное влияние на национальное ядерное право, особенно в части введения уголовной ответственности за правонарушения, связанные с ядерной деятельностью и материалами, а также в отношении транспортного права, методов наблюдения и защиты ядерных установок, объектов и деятельности, а также двустороннего и международного сотрудничества между ответственными государственными органами.

В любом случае, укрепление международно-правового режима борьбы с различными проявлениями терроризма и особенно с угрозой ядерного терроризма сегодня является приоритетной задачей для государств. Именно ею должны руководствоваться межправительственные организации при разработке ответных мер в своих конкретных сферах ответственности, с тем чтобы поддерживать слаженные многосторонние усилия в области ядерной деятельности и помогать государствам разрабатывать четкие и эффективные стандарты, которые будут способствовать прогрессу в области обеспечения верховенства права.

⁴⁸ Informal note by the UN Secretariat dated 15-06-2005 published by the Information Department (in English only) entitled “Guidance on the Convention for the suppression of acts of nuclear terrorism”.

⁴⁹ IAEA Document GC(49)L.7 [Provisional reference number of the General Conference] Date: 29 September 2005.