

---

# Борьба с ядерным терроризмом: традиционные меры

Кристофер К. Джойнер\*

## Аннотация

*Ядерный терроризм представляет собой серьезную угрозу национальной безопасности, и наглядным свидетельством этого факта могут служить теракты «Аль-Каиды», которая 11 сентября 2001 года нанесла удары по Всемирному торговому центру и Пентагону. Эти удары продемонстрировали уязвимость западных стран перед той угрозой, которая исходит от иностранных террористов, и дали четко понять: применение террористическими группами ядерного оружия против городов США или Европы действительно возможно. В настоящей статье анализируется природа этой угрозы и рассматриваются возможные средства защиты в контексте нового многостороннего документа — Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 года. Эта конвенция закладывает правовые основы для международного сотрудничества в целях предотвращения приобретения террористами ядерного оружия. В Конвенции вводится уголовная ответственность для негосударственных субъектов за владение, применение или угрозу применения радиоактивных устройств с намерением причинить смерть, серьезное увечье либо существенный ущерб собственности или окружающей среде. Эта конвенция также способствует дальнейшему расширению обмена информацией и более тесному сотрудничеству между правительствами в вопросах преследования лиц, подозреваемых в терроризме. В то же время эффективность этого документа зависит от того, насколько государства-участники соблюдают и выполняют его положения и обеспечивают их применение. Главным условием результативности такой работы является укрепление безопасности делиющихся материалов, которые хранятся на ядерных объектах. В случае выполнения правительствами своих обязанностей в рамках этой Конвенции она позволит добиться поставленных целей и принесет желаемые результаты. Невыполнение правительствами своих обязательств повлечет за собой соразмерное ослабление конкретных механизмов защиты, предусмотренных в Конвенции, и сохранение высокого риска ядерного терроризма.*

\* Профессор международного права, факультет государственного управления и Школа дипломатической службы им. Эдмунда А. Уолша, Джорджтаунский университет; директор Института международного права и политики, Джорджтаунский университет; доктор наук Университета Вирджинии («Внешняя политика», 1977); магистр наук — Университет штата Флорида («Управление», 1973 год); магистр наук — Университет штата Флорида («Международные отношения», 1972 год); бакалавр наук — Университет штата Флорида («Международные отношения/история», 1970 год). Автор хотел бы выразить признательность главному редактору и анонимным рецензентам Европейского журнала международного права за полезные замечания и предложения, сделанные по итогам предыдущей редакции настоящей статьи. Адрес эл почты: joynerc@georgetown.edu.

Ядерный терроризм является источником огромной угрозы для национальной безопасности. Несмотря на то что в начале 1990-х годов эту угрозу уже постепенно начали признавать, вся ее колоссальная серьезность стала очевидна после событий 11 сентября 2001 года, когда члены террористической организации «Аль-Каида» угнали четыре самолета и направили три из них в здания Всемирного торгового центра и Пентагона<sup>1</sup>. Эти удары заставили западные страны осознать собственную уязвимость перед угрозой, исходящей от иностранных террористов. Терракты 11 сентября также показали, что террористические группы могут применять оружие массового поражения для того, чтобы атаковать города стран Запада. Стало очевидно, что «Аль-Каида» способна точно так же использовать угнанные самолеты для нанесения авиаударов по атомным электростанциям, что привело бы к еще более разрушительным последствиям. Особенную обеспокоенность вызывало наличие подтвержденных сведений о том, что «Аль-Каида» стремилась получить в свое распоряжение делящиеся ядерные материалы (плутоний или высокообогащенный уран) и обрести знания, необходимые для создания ядерного оружия, предположительно в целях осуществления ядерного взрыва в одном из городов на Западе<sup>2</sup>.

Вероятность будущих попыток террористов привести в действие ядерные устройства относится к числу тех проблем, заниматься решением которых должны правительства всех стран мира<sup>3</sup>. Перед этими правительствами стоит сложная задача — определить круг тех мер, которые позволят предотвратить подобные чудовищные теракты со стороны террористических групп. В настоящем исследовании рассматривается один из аспектов решения этой задачи, а именно необходимость задействовать межгосударственные правовые каналы для обеспечения более эффективного обмена разведанными и более тесного межправительственного сотрудничества по таким вопросам, как деятельность террористических групп и хранение и передача ядерных технологий.

15 апреля 2005 года Генеральная Ассамблея ООН приняла и открыла для подписания Международную конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма (Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма)<sup>4</sup>. Цель этого многостороннего

<sup>1</sup> 11 сентября 2001 года 19 членов организации «Аль-Каида» угнали самолеты и направили их на две башни Всемирного торгового центра в Нью-Йорке и здание Пентагона в штате Вирджиния. Общее число погибших составило около 3 тыс. человек. Четвертый угнанный самолет рухнул и разбился в одном из сельских районов Пенсильвании. См. 'US Attacked: Hijacked Jets Destroy Twin Towers and Hit Pentagon in Day of Terror', *New York Times*, 12 Sept. 2001, at 1; 'Terrorists Hijack 4 Airliners, Destroy World Trade Center, Hit Pentagon; Hundreds Dead', *Washington Post*, 12 Sept. 2001, at 1. Для ознакомления с экспертным анализом этих событий см. Т.Н. Кean and L. Hamilton, *The 9/11 Report: The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (2004).

<sup>2</sup> Rediff.com, 'Al Qaeda bought nuclear weapons', 22 Mar. 2004, URL: <http://www.rediff.com/news/2004/mar/22mir.htm> (дата обращения: 18.03.2006); 'Warning over al Qaeda nuclear weapons fear', *Daily Mail*, 24 May 2005, URL: [http://www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/news.html?in\\_article\\_id=349848&in\\_page\\_id=1770](http://www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/news.html?in_article_id=349848&in_page_id=1770) (дата обращения: 15.03.2006). Для ознакомления с информацией о различных попытках «Аль-Каиды» получить ядерное оружие см. Center for Nonproliferation Studies, 'Al-Qaeda's Nuclear Ambitions' (June 2005), URL: <http://www.epsusa.org/publications/newsletter/june2005/alqaeda.htm> (дата обращения: 18.03.2006).

<sup>3</sup> См. в целом Rostow, 'Before and After: The Changed U.N. Response to Terrorism Since September 11th', 35 *Cornell Int'l LJ* (2002) 675.

<sup>4</sup> Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, док. ООН A/RES/59/290 (15 апреля 2005 года), приложение (далее — Конвенция о борьбе с ядерным терроризмом), URL: <http://www.un.int/usa/a-59-766.pdf> (дата обращения: 18.03.2006). О первичных реакциях на конвенцию см. 'Statement by Ambassador Stuart Holliday, Alternate United States Representative to the UN for Special Political Affairs, on the Adoption of the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, in the General Assembly, April 13, 2005;

документа заключается в совершенствовании существующей нормативно-правовой базы в области борьбы с международным терроризмом, с тем чтобы «обеспечить международное сотрудничество в вопросах расследования действия, уголовного преследования и выдачи лиц, совершивших террористические акты с использованием радиоактивных материалов или ядерных устройств»<sup>5</sup>. Однако насколько эффективен этот документ в качестве реального средства борьбы с актами транснационального ядерного терроризма? Для ответа на этот основополагающий вопрос в исследовании анализируются следующие три темы. Во-первых, в разделе 1 рассматриваются конкретные цели Конвенции с точки зрения как реальности угрозы ядерного терроризма, так и содержащихся в ней стратегических положений. Вторая тема исследования — это оценка предлагаемых в Конвенции методов и средств предотвращения ядерного терроризма и обращения с предполагаемыми правонарушителями. В разделе 2 описывается история создания Конвенции, а в разделе 3 — устанавливаемый ею правовой режим. В данном обсуждении рассматриваются стратегии и процедуры, предусмотренные в Конвенции в целях определения характера правонарушений и укрепления многосторонних усилий по нейтрализации угроз ядерного терроризма. Третья тема анализируется в разделе 4, в котором проводится оценка реальной эффективности Конвенции в качестве инструмента по успешной координации межправительственных действий, направленных на сдерживание и предотвращение угрозы ядерного терроризма и привлечение лиц, виновных в ядерном терроризме, к ответственности. Как можно предположить, решающее значение здесь имеют вовсе не содержание соглашения или заявленные в нем правовые устремления. В конечном итоге успех или несостоятельность Конвенции будут зависеть от готовности и способности ее государств-участников претворить ее положения в жизнь.

## 1 Риски ядерного терроризма

Риски, связанные с ядерным терроризмом, включают в себя следующие три элемента: 1) необходимость обеспечить надлежащую защиту ядерных реакторов; 2) возможность того, что террористы смогут создать или добыть ядерное оружие; 3) возможность того, что террористы смогут сконструировать «грязные бомбы».

### А Защита ядерных реакторов

Большинство ядерных энергетических реакторов явным образом уязвимы для нападения террористических групп, поскольку их защиту обеспечивают

---

United States Mission to the United Nations press release #68 (05), 13 Apr. 2005, URL: [http://www.usunewyork.usmission.gov/05\\_068.htm](http://www.usunewyork.usmission.gov/05_068.htm) (дата обращения: 18.03.2006); 'New Convention Against Nuclear Terrorism Bolsters Global Framework', International Atomic Energy Agency staff report, 14 Apr. 2005, URL: [http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2005/conv\\_nuclterror.html](http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2005/conv_nuclterror.html) (дата обращения: 20.03.2006); «Заявление официального представителя МИД России А. В. Яковенко в связи с принятием ГА ООН Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма», пресс-релиз Министерства иностранных дел Российской Федерации, URL: <http://www.russianembassy.org.za/statements/text/apr05/dyakovenko-terrorism140405.html> (дата обращения: 15.03.2006).

<sup>5</sup> Aita, Press Release, State Department Documents, 'U.N. General Assembly Adopts Nuclear Terrorism Treaty' (13 Apr. 2005), URL: <http://www.globalsecurity.org/security/library/news/2005/04/sec-050413-usia02.htm> (дата обращения: 29.12.2006).

исключительно проволочные заборы и сотрудники местных служб безопасности. Существует опасность того, что в результате террористической атаки на атомную станцию будут разрушены дублирующие системы безопасности, что приведет к серьезному повреждению активной зоны, ее расплавлению и катастрофическому выбросу радиоактивных веществ. Появление недавних сведений о том, что «Аль-Каида» рассматривает атомные электростанции в качестве основных целей для диверсий, вызвало у экспертов особую тревогу в связи с отсутствием должной защиты ядерных реакторов во всем мире и особенно в США<sup>6</sup>.

### **В Создание ядерного оружия**

Одновременно с тревогой на тему безопасности атомных станций возникают также опасения по поводу способности террористической группы создать ядерное устройство. Сегодня все постепенно приходят к согласию относительно того, что такое развитие событий вполне вероятно: при наличии необходимых научных знаний и материалов хорошо организованная террористическая группа может создать действующую ядерную бомбу с потенциальной мощностью около одной килотонны. Документально подтвержденные попытки «Аль-Каиды» приобрести ядерные материалы и информацию о конструкции ядерного оружия свидетельствуют о чрезвычайной серьезности этого риска<sup>7</sup>. Ключевым условием реализации подобного сценария является способность террористической группы приобрести делящиеся материалы, такие как плутоний или высокообогащенный уран, которые необходимы для изготовления сердечника бомбы. Эти делящиеся материалы могут быть приобретены на иностранных черных рынках или украдены с ядерного объекта<sup>8</sup>.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) устанавливает стандарты гарантий и проводит инспекции, направленные на выявление существенных технологических потерь любых делящихся материалов или наличия

<sup>6</sup> Starr, 'NRC memo warns of attacks on nuclear plants', CNN, 31 Jan. 2002, URL: <http://archives.cnn.com/2002/US/01/31/ret.terror.threats/> (дата обращения: 19.03.2006); Grunwald and Behr, 'Are Nation's Nuclear Power Plants Secure?', *Washington Post*, 4 Nov. 2001.

<sup>7</sup> Albright, 'Al-Qaeda's Quixotic Quest to Go Nuclear', *Asia Times*, 22 Nov. 2002, URL: [http://www.atimes.com/atimes/Middle\\_East/DK22Ak01.html](http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/DK22Ak01.html); Albright, 'Al Qaeda's Nuclear Program: Through the Window of Seized Documents', Special Forum 47 (The Nautilus Institute), 2 Nov. 2002, URL: [http://www.nautilus.org/archives/fora/Special-Policy-Forum/47\\_Albright.html](http://www.nautilus.org/archives/fora/Special-Policy-Forum/47_Albright.html) (дата обращения: 09.05.2006). Сегодня имеется достаточный объем доказательств того, что террористические группы, враждебно настроенные по отношению к интересам США, предпринимали попытки похитить ядерное оружие или ядерные материалы, пригодные для использования в качестве оружия, а также пытались завербовать специалистов по ядерному оружию. См. Bunn, 'The Threat: The Demand for Black Market Fissile Material' (Nuclear Treat Initiative, last updated 16 June 2005), URL: [http://www.nti.org/e\\_research/cnwm/threat/demand.asp](http://www.nti.org/e_research/cnwm/threat/demand.asp) (дата обращения: 19.05.2006). В настоящее время также имеются данные о том, что большинство террористических групп не стремятся к уничтожению западного общества при помощи оружия массового поражения.: см. Sands, 'The Nuclear Terrorists: Who, Why, and How Capable', in C.D. Ferguson and W.C. Potter (eds), *The Four Faces of Nuclear Terrorism* (2004); G. Allison, *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe* (2004), at 19–42; and J. Stern, *The Ultimate Terrorists* (1999).

<sup>8</sup> См. в целом Bunn, *supra* note 7; Testimony of Laura S.H. Hologate, Vice President for Russia/New Independent States Program, Nuclear Threats Initiative, 'Building a Nuclear Bomb: Identifying Early Indicators of Terrorist Activities' before the House Committee on Homeland Security Subcommittee on Prevention of Nuclear and Biological Attack, 26 May 2005. См. Francis, 'Experts Warn Loose Russian Nuclear Materials Could Lead to WMD in Terrorist Hands', *NTI Global Security*, 27 May 2005, URL: [www.nti.org/d\\_newswire/issues/2005\\_5\\_27.html#3A7EDFED](http://www.nti.org/d_newswire/issues/2005_5_27.html#3A7EDFED) (дата обращения: 05.03.2007).

адекватной защиты от кражи материалов при транзите или хранении<sup>9</sup>. Проблема, однако, заключается в том, что стандарты МАГАТЭ в настоящее время действуют в отношении только международных поставок делящихся материалов, а не безопасности объектов, на которых они обрабатываются, используются и хранятся. Таким образом, нельзя не задаваться вопросом о том, действительно ли делящиеся материалы, которые хранятся на этих ядерных объектах, находятся в безопасности или существует вероятность их ненадлежащего размещения, потери или кражи.

### **С Создание «грязных бомб»**

Третьей угрозой, исходящей от ядерных террористов, является вероятность приведения ими в действие «грязной бомбы». «Грязная бомба» представляет собой обычное взрывчатое вещество, содержащее радиоактивные изотопы в виде порошка или мелких гранул, которые при взрыве рассеивают ядерный материал и заражают обширную территорию<sup>10</sup>. Основным ущерб от грязной ядерной бомбы наносит сам взрыв, тогда как степень заражения людей и окружающей среды радиоактивным материалом, скорее всего, будет носить ограниченный характер. Основная цель «грязной бомбы» состоит в том, чтобы посеять панику и отравить людей и имущество радиоактивными материалами<sup>11</sup>.

Угроза ядерного терроризма сегодня реальна как никогда. В связи с этим возникает важнейший вопрос: «Что правительства могут сделать для предотвращения подобного ядерного инцидента?» Главным условием, от которого зависит решение этого вопроса, является полноценное многостороннее сотрудничество и взаимодействие в целях обмена разведанными и согласования отдельных национальных программ для принятия единых международных мер. К факторам, которые способствуют такому сотрудничеству, относятся каналы международного права и, в первую очередь, принятие и взаимное соблюдение юридически обязывающих правовых документов. Для достижения этой цели заинтересованные правительства в течение семи лет вели переговоры под эгидой ООН о заключении специального многостороннего соглашения — Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма<sup>12</sup>. Это соглашение представляет собой наиболее авторитетный на сегодняшний день международный документ о борьбе с ядерным терроризмом с точки зрения сдерживания таких актов, признания их уголовными преступлениями и определения средств для привлечения лиц, обвиняемых в совершении таких преступлений, к судебной ответственности.

<sup>9</sup> См. IAEA, 'Nuclear Security Plan for 2006–2009', IAEA Doc GC(49)/17 и МАГАТЭ, «Резолюции и другие постановления Генеральной конференции», сорок девятая очередная сессия, 26–30 сентября 2005 года (GC(49)/RES/DEC(2005)).

<sup>10</sup> Nuclear Regulatory Commission, 'Fact Sheet on Dirty Nuclear Bombs', URL: <http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/dirty-bombs.html> (revised Feb. 2004) (дата обращения: 20.03.2006); World Health Organization, 'Nuclear terrorism and dirty bombs' and WHO/RAD Information Sheet, 'Radiation Dispersion Device (Dirty Bomb)', Feb. 2003, both URL: [http://www.who.int/ionizing\\_radiation/a\\_e/terrorism/en/](http://www.who.int/ionizing_radiation/a_e/terrorism/en/); and Karon, 'The "Dirty Bomb" Scenario', Time.com, 10 June 2002, URL: <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,182637,00.html> (дата обращения: 18.03.2006).

<sup>11</sup> См. Ensor, 'Al Qaeda Interested in Dirty Bomb, U.S. says', CNN.com, 6 Dec. 2001, URL: <http://archives.cnn.com/2001/US/12/04/ret.nuclear.report/>; 'Analysis: Bin Laden's nuclear threat', BBC News, 26 Oct. 2001, URL: [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/1621819.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/1621819.stm) (дата обращения: 18.03.2006).

<sup>12</sup> Конвенция о борьбе с ядерным терроризмом, см. сноску 4 выше.

## 2 Справочная информация о Конвенции

Международная работа по введению уголовной ответственности за акты ядерного терроризма впервые была начата всего десять лет назад. 15 декабря 1997 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Специальному комитету по международному терроризму, учрежденному резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1996 года, провести сессию для разработки международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма<sup>13</sup>. С этой целью в сентябре 1998 года Шестой комитет Генеральной Ассамблеи учредил соответствующую рабочую группу и избрал ее Председателем г-на Филиппа Кирша (Канада)<sup>14</sup>. В период с 17 по 27 февраля 1998 года Специальный комитет по международному терроризму провел свою вторую сессию для изучения и пересмотра проекта конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, недавно представленного Российской Федерацией<sup>15</sup>.

На пятом заседании Специального комитета в 1998 году российская делегация официально представила свой проект конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма<sup>16</sup>. Российская инициатива возникла в результате осознания правительством страны острой необходимости противодействовать потенциальным угрозам терроризма с использованием ядерных устройств и принятия эффективных международных мер для борьбы с такими угрозами<sup>17</sup>. Российская сторона заявила, что существующие многосторонние документы носят недостаточно широкий характер как в плане охвата, так и средств борьбы с угрозами, которые сопряжены с актами ядерного терроризма. Представители России утверждали, что новая конвенция позволит устранить правовые пробелы, которые имеются в других документах, в частности в Конвенции о физической защите ядерного материала 1980 года. Действие Конвенции о физической защите ядерного материала распространяется исключительно на ядерные материалы, используемые в мирных целях, но не на ядерные материалы или установки

<sup>13</sup> «Меры по ликвидации международного терроризма», резолюция 52/165 ГА ООН, док. ООН A/RES/52/653 (15 декабря 1997 года). См. также резолюцию 49/60 ГА ООН, док. ООН A/RES/49/60 (9 декабря 1994 года), в которой Генеральная Ассамблея приняла Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма; GA Res 51/210, P 9, док. ООН A/RES/51/210 (17 декабря 1996 года); и резолюцию 56/88 ООН, P 16, док. ООН A/RES/56/88 (24 января 2002 года).

<sup>14</sup> «Меры по ликвидации международного терроризма: доклад Рабочей группы», док. ГА ООН A/C.6/53/L.4, пятьдесят третья сессия (22 октября 1998 года), с. 2.

<sup>15</sup> Док. ООН A/AC.252/L.3 (17 декабря 1996 года).

<sup>16</sup> См. проект Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, представленный Российской Федерацией, док. ООН A/AC.252/L.3 и Согр. 1 и Согр. 2, «Доклад Специального комитета, учрежденного резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1996 года», Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, пятьдесят третья сессия (Дополнение № 37) (A/53/37) (23 июля 1998 года), приложение I (далее — проект документа, представленный Российской Федерацией).

<sup>17</sup> Согласно данным, полученным из частных источников, фактором, который побудил Россию представить проект этого документа, стали сообщения о том, что местонахождение около 100 портативных ядерных боеприпасов, разработанных в годы холодной войны, неизвестно и что они могли быть похищены террористическими группами: см. в целом M. Bunn and A. Weir, *Securing the Bomb: An Agenda for Action* (2004); National Research Council (Committee on Indigenization of Programs to Prevent Leakage of Plutonium and Highly Enriched Uranium from Russian Facilities, Office for Central Europe and Eurasia), *Strengthening Long-Term Nuclear Security: Protecting Weapon-Usable Material in Russia: Development, Security, and Cooperation* (2005); National Research Council (Committee on International Security and Arms Control), *Monitoring Nuclear Weapons and Nuclear-Explosive Materials: An Assessment of Methods and Capabilities* (2005). Угроза связана с возможным использованием «атомных бомб в чемодане», которые весят всего около 30 кг и могут произвести взрыв мощностью от 0,5 до 2 килотонн: см. N. Sokov, 'Suitcase Nukes: Permanently Lost Luggage', Paper for the Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, 13 Feb. 2004, cited in Allison, *supra* note 7, at 49.

военного назначения<sup>18</sup>. Проект документа, представленного российской стороной, был призван обеспечить более широкий охват возможных целей и видов ядерного терроризма. Учитывая, что в Конвенции о защите ядерного материала не проводится никаких различий между актами ядерного терроризма и другими преступными деяниями, предусматривающими использование ядерных материалов, этот новый документ позволяет более четко определить и охарактеризовать ядерный терроризм именно как террористический акт. В российском проекте конвенции также были предусмотрены положения о мерах по борьбе с ядерным терроризмом, включая порядок действий в посткризисный период, например, необходимость возвращения законным владельцам любых радиоактивных материалов и устройств, которые были использованы во время преступления. В ходе этих обсуждений был также признан тот важный факт, что в российском проекте документа были полностью отражены положения из области уголовного права, содержащиеся в других конвенциях по борьбе с терроризмом, которые могут быть значительно усилены за счет включения соответствующих положений из недавно заключенной Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом<sup>19</sup>. Этот подход оказался весьма эффективным, так как в течение последующих пяти лет текст конвенции претерпел определенные изменения.

Комитет проводил свою работу в качестве рабочей группы в полном составе и осуществлял ее в два этапа. На первом этапе Рабочая группа занималась составлением определений и классификацией преступлений, подпадающих под действие предлагаемой конвенции, с тем чтобы разъяснить необходимость принятия такого документа, а также его целей и сферы применения по существу. С этой целью группа рассмотрела статью 1 российского проекта документа, содержащую определения отдельных терминов, используемых в тексте. На втором этапе рабочая группа занималась рассмотрением и оценкой субстантивных положений российского проекта документа, которые отличались от положений тематических договоров ООН по борьбе с терроризмом<sup>20</sup>. По итогам этого процесса по меньшей мере 19 государственных делегаций представили 39 отдельных письменных поправок и предложений по изменению формулировок в проекте документа<sup>21</sup>. В рамках последующей деятельности рабочая группа в период с 28 сентября по 19 октября 1998 года провела 13 заседаний для

<sup>18</sup> Конвенция о физической защите ядерного материала, 3 марта 1980 года, TIAS No 11080, 1456 UNTS 101 (далее — Конвенция о защите ядерного материала).

<sup>19</sup> Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, 15 декабря 1997 года (далее — Конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом).

<sup>20</sup> В первую очередь Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения, 1 марта 1991 года (далее — Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ) и Конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, см. сноску 21 выше. Особое внимание в ходе переговоров по проекту было уделено проектам статей 2 (характер преступления), 4 (законность применения государствами ядерного оружия), 5 (признание правонарушений национальными преступлениями), 6 (устранение смягчающих факторов), 8 (защита радиоактивных материалов по стандартам МАГАТЭ), 10 (создание условий для расследования предполагаемого преступления), 11 (закрепление обязанности о выдаче или уголовном преследовании), 12 (обеспечение справедливого обращения и защиты прав человека обвиняемого), 13 (определение условий выдачи) и 14 (обязательство сторон оказывать помощь и сотрудничать).

<sup>21</sup> См. приложение II, «Письменные поправки и предложения, представленные делегациями», «Доклад Специального комитета, учрежденного резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1996 года», Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, пятьдесят третья сессия (Дополнение № 37) (A/53/37), с. 16–40, URL: [www.un.org/documents/ga/docs/53/plenary/a53-37.htm](http://www.un.org/documents/ga/docs/53/plenary/a53-37.htm) (дата обращения: 05.03.2007).

рассмотрения двух документов. Одним из них был проект текста, представленный Российской Федерацией; вторым — документ для обсуждения, подготовленный «друзьями Председателя»<sup>22</sup>. По итогам этих обсуждений, включавших 38 дополнительных письменных предложений и предложенных поправок, которые были представлены вниманию Рабочей группы, «друзья Председателя» подготовили новый документ для обсуждения, который был рассмотрен Рабочей группой<sup>23</sup>. Затем, опираясь на комментарии делегаций к этому документу и предложения в отношении положений, которые не были включены в документ<sup>24</sup>, «друзья Председателя» подготовили пересмотренный проект текста конвенции. В пересмотренном тексте полностью содержится итоговый проект конвенции, за исключением проекта статьи 4. Из-за этого положения завершение работы над конвенцией пришлось отложить на четыре года. Основным предметом разногласий стали формулировки, представлявшие собой попытку определить правомерность или недопустимость применения ядерного оружия государствами. В конце 2001 года Мексика представила предложение о внесении в это положение поправки, гласящей, что «Конвенция не касается и никоим образом не может быть истолкована как касающаяся вопроса о законности применения или угрозы применения государствами ядерного оружия»<sup>25</sup>. После устранения этого разногласия работа над проектом документа была завершена<sup>26</sup>.

Конвенция о борьбе с ядерным терроризмом представляет собой долгожданное и значимое пополнение международной нормативно-правовой базы по борьбе с терроризмом и обеспечению ядерной безопасности. Тем не менее многие предпочли бы, чтобы ее эффективность была гораздо выше. Некоторые предложения были исключены из сферы действия Конвенции для того, чтобы упростить процесс ее принятия на основе консенсуса. Так, например, в ходе переговоров активно обсуждался вопрос о целесообразности освобождения военной деятельности и военнослужащих от уголовного преследования за преступления, аналогичные тем, которые были описаны в Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма<sup>27</sup>. Тем не менее в итоге ряд исключений все же остался в тексте. Другие делегации предложили включить специальные положения о защите от террористических актов с использованием ядерного оружия или материалов, которые могут быть совершены государственными субъектами<sup>28</sup>. Однако в итоговой варианте конвенции вопрос законности применения государством ядерного оружия не рассматривается. Важно также отметить, что делегации не смогли достичь консенсуса в отношении определения

<sup>22</sup> Под «друзьями» понимается особая группа членов бюро Специального комитета, учрежденного резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1996 года: см. док. ООН А/С.6/53/WG.1/CRP.1.

<sup>23</sup> Док. ООН А/С.6/53/WG.1/CRP.1/Rev.1, см. «Меры по ликвидации международного терроризма»: доклад Рабочей группы», док. ООН А/С.6/53/L.4, 53-я сессия, с. 2 (22 октября 1998 года).

<sup>24</sup> А именно ст. 2, п. 4 ст. 4, ст. 10 и преамбула. См. «Меры по ликвидации международного терроризма»: доклад Рабочей группы», док. ООН А/С.6/53/L.4, 53-я сессия, с. 2 (22 октября 1998 года). URL: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/C.6/53/L.4&Lang=E> (дата обращения: 05.03.2007).

<sup>25</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 4 (п. 4).

<sup>26</sup> См. предложение, представленное Мексикой, док. ООН А/С.6/56/WG.1/CRP.9, ст. 4 (п. 4), в док. ООН А/С.6/56/C.9 (29 октября 2001 года).

<sup>27</sup> См. обсуждение в документе «Меры по ликвидации международного терроризма»: доклад Рабочей группы», док. ООН А/С.6/53/L.4 (22 Oct. 1998), с. 50–52.

<sup>28</sup> См. предложение, представленное Мексикой, док. ООН А/С.6/56/WG (2002).

такого понятия, как «терроризм», что привело к затягиванию переговоров на четыре года после завершения работы над проектом документа в 2001 году<sup>29</sup>. Выработать приемлемое для всех определение терроризма за последние сорок лет так и не удалось, что стало серьезным препятствием для создания всемирного режима борьбы с терроризмом, поскольку, по мнению некоторых правительств, те, кого одни государства считают террористами, для других остаются борцами за свободу<sup>30</sup>. Таким образом, нет ничего удивительного в том, что в окончательной версии Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма определение термина «терроризм» по-прежнему отсутствует.

### 3 Правовой режим Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма

Договорное право служит основным источником современного международного права. Договоры и конвенции представляют собой основные правовые рамки, очерчивающие современные международные отношения. Сложная сеть многосторонних правил, основанных на договорах, фактически лежит в основе современных международных отношений и призвана обеспечить такие способы и средства, которые упростят задачу правительств по урегулированию региональных и глобальных проблем.

То же самое касается угрозы ядерного терроризма. Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, которая стала первым международным соглашением в области борьбы с терроризмом, принятым после терактов в США 11 сентября 2001 года, была разработана в целях укрепления расширяющегося антитеррористического режима, который в настоящее время обеспечивается положениями 13 многосторонних соглашений, подготовленных при поддержке ООН. Вот почему в основу Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма легли следующие три фундаментальных тезиса<sup>31</sup>:

<sup>29</sup> См. Center for Nonproliferation Studies, 'Draft International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism' (20 Sept. 2005).

<sup>30</sup> В докладе Генерального секретаря ООН К. Аннана, опубликованном для глав правительств в сентябре 2005 года, было предложено следующее определение терроризма: «...любое действие, которое направлено на то, чтобы сеять смерть или тяжелые увечья среди мирных жителей или некомбатантов с целью запугать людей или заставить правительство или международную организацию делать или не делать что-то»; см. «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех», док. ООН A/59/2005 (21 марта 2005 года), с. 34.

<sup>31</sup> Помимо Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, в число других конвенций ООН по борьбе с терроризмом входили следующие: Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, 9 декабря 1999 года, резолюция 54/109 ГА ООН, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Добавление № 49, док. ООН A/54/49 (далее — Конвенция о борьбе с финансированием терроризма); Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, см. сноску 21 выше; Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения, см. сноску 22 выше; Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 10 марта 1988 года; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 10 марта 1988 года; Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию (дополнение к Монреальской конвенции), 24 февраля 1988 года; Конвенция о физической защите ядерного материала, 3 марта 1980 года (далее — Конвенция о ядерных материалах); Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, 17 декабря 1979 года; Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 14 декабря 1973 года; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 23 сентября 1971 года; Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, 16 декабря 1970 года (далее — Гагская конвенция); Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, 14 сентября 1963 года (далее — Токийская конвенция).

1) ядерный терроризм может приводить к «самым серьезным последствиям» и создает угрозу международному миру и безопасности; 2) в корпусе существующих норм международного права не отражены в полной мере такие угрозы, как атаки террористов на ядерные объекты или применение ими ядерного оружия; 3) существует настоятельная необходимость укрепления международного сотрудничества в разработке и принятии «эффективных и практических мер» для предупреждения актов терроризма и для уголовного преследования и наказания виновных<sup>32</sup>. Обращает на себя тот факт, что организационная структура и рамки Конвенции, а также содержание некоторых ее положений почти дословно заимствованы из Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом<sup>32</sup>. Авторы документа руководствовались таким подходом для обеспечения юридической совместимости Конвенции и предшествующих ей соглашений, а также в целях минимизации недовольства по поводу положений, касающихся юрисдикции, сотрудничества, обмена информацией, выдачи, отказа в выдаче за совершение политических преступлений, международной передачи обвиняемых, территориального суверенитета государства, на территории которого находится преступник, урегулирования споров, а также заявлений, содержащих заключительные положения, для вступления Конвенции в силу.

### **Определение преступления**

Угроза применения ядерного оружия остается для правительств проблемой первостепенной важности на протяжении уже более 60 лет. Холодная война между Соединенными Штатами и Советским Союзом велась в рамках стратегии ядерного сдерживания, которая являлась преобладающим фактором в американо-советских отношениях в период с конца 1940-х годов до 1989 года, когда Советский Союз прекратил свое существование, и холодная война закончилась<sup>33</sup>. С тех пор было принято считать, что основная угроза применения ядерного оружия для Запада исходит от государств-изгоев, таких как Северная Корея и Иран. Возможное использование ядерных устройств террористическими группами относилось к числу вопросов, вызывающих обеспокоенность, но при этом рассматривалось скорее как возможный сценарий, чем как реальная вероятность. Однако события 11 сентября, когда террористы из организации «Аль-Каида» направили угнанные самолеты на здания Всемирного торгового центра и Пентагона, немедленно заставили осознать реальный, а не гипотетический характер этой угрозы. Эти события были расценены государственными лидерами как настолько серьезные, что было принято решение

<sup>32</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, преамбула.

<sup>33</sup> После того как в 1949 году Советскому Союзу удалось разработать атомное оружие, в США была принята стратегическая доктрина массированного ответного удара. Цель этой американской стратегии состояла в сдерживании попыток советского правительства применить ядерное оружие путем угрозы нанести массированный ответный удар при помощи межконтинентальных баллистических ракет с ядерным зарядом, что повлекло бы за собой неприемлемый ущерб для советского государства. В 1960-х годах США отказались от этой стратегии в пользу стратегии взаимного гарантированного уничтожения, призванной убедить обе стороны в том, что цена обмена ударами с применением межконтинентальных баллистических ракет с ядерными боеголовками окажется недопустимо высокой для обоих государств. Такая стратегия заставляла обе стороны воздерживаться от разжигания конфликта, который мог бы привести к прямым ядерным ударам по противнику. В настоящее время имеется огромное множество трудов, посвященных истории стратегического соперничества между СССР и США: см. например, B. Brodie, *War and Politics* (1973); N. Brown, *Nuclear War: The Impending Strategic Deadlock* (1965); H. Kahn, *On Thermonuclear War* (1960); T.C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (1960); and A. Wohlstetter, *The Delicate Balance of Terror* (1958).

закрепить в международном праве понятие особого уголовного преступления, совершаемого отдельными лицами. Для выполнения этой задачи были начаты переговоры по поводу Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма.

Ключевым достижением Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма является признание ядерного терроризма в качестве новой категории преступления в рамках международного права. Согласно статье 2 Конвенции, любое лицо совершает преступление в соответствии с нормами международного уголовного права, если оно незаконно и умышленно владеет радиоактивным материалом или устройством с намерением причинить смерть или серьезное увечье или нанести «существенный ущерб собственности или окружающей среде»<sup>34</sup>. Любое лицо также совершает преступление в том случае, если угрожает повредить или повреждает ядерный объект таким образом, что происходит высвобождение или создается опасность высвобождения радиоактивного материала, с намерением причинить смерть или серьезное увечье или существенный ущерб собственности или окружающей среде, а также если это лицо угрожает или предпринимает попытку путем применения силы «незаконно потребовать» радиоактивный материал, устройство или ядерный объект<sup>35</sup>. Преступником также считается лицо, которое участвует в качестве соучастника или «организует других лиц или руководит ими» с целью совершения какого-либо из вышеперечисленных преступлений<sup>36</sup>. В этих положениях перечисляются те совершаемые физическими лицами действия, которые приравниваются к совершению акта ядерного терроризма и определяются как уголовное преступление. Иными словами, лицо совершает противоправный акт ядерного терроризма, если оно незаконно приобретает ядерные материалы, повреждает ядерный объект или участвует в планировании или осуществлении таких актов<sup>37</sup>.

## **В Права и обязанности Сторон**

Что касается юрисдикционного охвата, то при определенных обстоятельствах принцип государственного суверенитета и территориальная юрисдикция имеют приоритет перед положениями Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма. Конвенция не применяется в случаях, когда преступление совершено в одном государстве, а предполагаемый преступник является гражданином этого государства и задержан на его территории<sup>38</sup>. Полномочия по задержанию,

<sup>34</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 2.

<sup>35</sup> Там же, ст. 2 (пп. 1, 2 и 3).

<sup>36</sup> Там же, ст. 2 (п. 4).

<sup>37</sup> Это положение отличается новизной формулировки, поскольку она касается нового вида преступления в международном праве. Однако его формат и редакция очень схожи с текстом ст. 2 Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, см. сноску 2 выше.

<sup>38</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 3. Это положение почти дословно повторяет ст. 3 Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма. В ст. 3 воплощен принцип территориальной юрисдикции, в соответствии с которым место совершения действия является определяющим фактором при установлении юрисдикции. Иными словами, государство имеет право осуществлять свои исключительные права в отношении деяний, которые были совершены тем или иным лицом на его территории. Одной из разновидностей этой теории является теория «плавающей» территориальности, которая признает юрисдикцию государства над преступными деяниями, совершенными на борту его судов под его флагом и его летательных аппаратов. Это понятие предполагает, что все воздушные и морские суда под национальным флагом государства рассматриваются в качестве обособленных частей территории этого государства. Любой ущерб, нанесенный национальным судам, является преступлением против самого государства. Таким образом, за террористические акты, совершенные против этих судов в любой точке мира,

уголовному преследованию и суду над такими предполагаемыми преступниками остаются за правительством этого государства и исполняются в соответствии с его внутренним законодательством.

Именно из этих четко выраженных полномочий проистекают определенные права и обязанности других государств-участников. В этом отношении Конвенция идет дальше, чем многие современные международные соглашения, поскольку в статье 4 Конвенции четко указывается, что государства-участники обязаны соблюдать положения Устава Организации Объединенных Наций и нормы международного права в целом. В то же время Конвенция свидетельствует о нежелании посягать на другие права, обязательства или обязанности государств и физических лиц, закрепленные в нормах международного права, включая принципы гуманитарного права<sup>39</sup>. В том же положении четко говорится, что применение силы во время вооруженного конфликта регулируются не Конвенцией, а правом вооруженных конфликтов, а в отношении действий, предпринимаемых вооруженными силами государства, действует юрисдикция этого государства, а не Конвенция. Преступления ядерного терроризма не относятся к сфере действия законов, которые регулируют вопросы применения силы во время международных вооруженных конфликтов. Таким образом, в силу своего юрисдикционного охвата Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма не посягает на режим международного гуманитарного права, регулирующий действия вооруженных сил во время вооруженных конфликтов. Конвенция также не представляет собой попытку урегулировать вопросы о правомерности применения или угрозы применения ядерного оружия государствами в рамках их отношений с другими государствами. Вопрос о том, может ли применение государством ядерного оружия быть законным или недопустимым, в этом документе был намеренно опущен.

В то же время Конвенция возлагает на государства-участники обязанность внести соответствующие изменения в свои национальные законодательства для введения уголовной ответственности за преступления, перечисленные в статье 2

---

предусматривается уголовная ответственность. Из юрисдикционных принципов, действующих в отношении выдачи, территориальный принцип остается наиболее широко признанным и применяется чаще всего. См. сноски 37–42 выше. См. также *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States* (1987), sect. 402(1)(c). Эта теория нашла свое подтверждение в Токийской конвенции 1963 года, в которой вновь утверждается «принцип права государственного флага», наделяющий государство регистрацией полномочиями осуществлять свою юрисдикцию в отношении преступлений и деяний, совершенных на борту его летательных аппаратов: Токийская конвенция 1963 года, см. сноску 31 выше, ст. 3. См. также Blakesley, 'United States Extradition Over Extraterritorial Crime', 29 *J Crim L & Criminology* (1982) 1109, at 1118–1119, 1123.

<sup>39</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 4. Полный текст ст. 4 Конвенции выглядит следующим образом:

«1. Ничто в настоящей Конвенции не затрагивает другие права, обязательства и обязанности государств и лиц в соответствии с международным правом, в частности в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций и международным гуманитарным правом.

2. Действия вооруженных сил во время вооруженного конфликта, как эти термины понимаются в международном гуманитарном праве, которые регулируются этим правом, не регулируются настоящей Конвенцией, как и не регулируются ею действия, предпринимаемые вооруженными силами государства в целях осуществления их официальных функций, поскольку они регулируются другими нормами международного права.

3. Положения пункта 2 настоящей статьи не должны истолковываться как одобряющие или делающие законными незаконные в иных отношениях акты или как препятствующие привлечению к ответственности на основании других законов.

4. Настоящая Конвенция не касается и никоим образом не может быть истолкована как касающаяся вопроса о законности применения или угрозы применения государствами ядерного оружия».

Конвенции, а также в этой связи устанавливает наказания, отражающие тяжесть этих преступлений<sup>40</sup>. Еще одной важной особенностью Конвенции является предписание о том, что государства-участники должны принять меры 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»<sup>41</sup>. Это положение призвано не допустить ситуации, когда предполагаемый преступник сможет избежать уголовного преследования, сославшись на то, что предполагаемое преступление является «политическим», что может препятствовать его выдаче запрашивающему государству<sup>42</sup>.

Для достижения всех целей, заявленных в этом международном документе необходимо широкое и тесное сотрудничество между правительствами всех государств, которые являются сторонами этой Конвенции. Главным условием претворения «бумажных» обещаний в жизнь в виде подлинных политических обязательств являются сотрудничество и взаимодействие. Именно они представляют собой те ключевые составляющие, от которых зависит успех любой конвенции.

Беспрецедентным и заслуживающим внимания преимуществом Конвенции является ее подход к описанию методов и средств, с помощью которых государства-участники должны вести сотрудничество в области разработки и реализации контртеррористических стратегий. В соответствии с Конвенцией, правительства должны принимать «все практические меры» для предотвращения подготовки к совершению террористических преступлений в пределах их соответствующих территорий и противодействия такой подготовке<sup>43</sup>. К таким мерам относится запрет деятельности лиц, групп и организаций, которые «поощряют, подстрекают, организуют, преднамеренно финансируют или преднамеренно оказывают техническую помощь или предоставляют информацию или участвуют в совершении этих преступлений»<sup>44</sup>.

Методы разведывательного сообщества и эффективность его работы с точки зрения политики государств-участников и их интересов в области безопасности остаются ключевым условием практической реализации Конвенции. Очевидно, однако, что важнейшим фактором, от которого зависит организация действий по упреждению или предотвращению возможных актов ядерного терроризма, является разведывательная информация о членах террористических групп, планируемых ими нападениях, оружии, которое находится в их распоряжении, и

<sup>40</sup> Там же, ст. 5. Это положение дословно соответствует ст. 4 Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, см. сноску 4 выше.

<sup>41</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 6. Это положение дословно соответствует ст. 5 Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, см. сноску 21 выше.

<sup>42</sup> В статье 15 Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма прямо говорится о неприменимости исключений для политических преступлений в случаях, когда речь идет о ядерном терроризме. См. текст в сноске 70 ниже.

<sup>43</sup> Там же, ст. 7 (п. 1 а)).

<sup>44</sup> Там же.

их местонахождении. Такая информация также необходима сторонам для задержания предполагаемых преступников и выполнения соглашений о выдаче. В связи с этим в Конвенции содержится призыв к обмену «точной и проверенной» информацией, в первую очередь с другими правительствами, которые стремятся установить свою юрисдикцию над предполагаемым преступником посредством процедуры выдачи<sup>45</sup>. Обмен информацией между правительствами сторон также осуществляется в целях выявления, предотвращения, пресечения и расследования указанных преступлений, а также в целях привлечения к уголовной ответственности предполагаемых преступников и информирования международных организаций о потенциальных преступлениях<sup>46</sup>.

Важнейшим условием обеспечения национальной безопасности по-прежнему остается защита секретной информации. Содержащееся в Конвенции положение о конфиденциальности призвано сохранить суверенитет государств-участников, поскольку оно дает правительствам возможность принимать соответствующие меры, совместимые со своим национальным законодательством, для охраны конфиденциальности любой информации, которую они получают от другого государства-участника конфиденциально в результате участия в деятельности, проводимой в целях осуществления настоящей Конвенции<sup>47</sup>. Конвенция не принуждает правительства к разглашению информации, «которую они не имеют права распространять согласно [их] национальному законодательству или которая может поставить под угрозу безопасность заинтересованного государства или физическую защиту ядерного материала»<sup>48</sup>. Подобным же образом Конвенция выполняет сдерживающую функцию. Для предотвращения совершения преступлений в Конвенции предусмотрено положение, согласно которому «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»<sup>49</sup>.

Юрисдикция чрезвычайно важна в качестве правового компонента процедуры по установлению прав государств в отношении предполагаемого преступника. Для обеспечения законного характера действий правительство государство должно установить законную юрисдикцию как над уголовным преступлением, так и над обвиняемым лицом. Международное право ограничивает юрисдикцию государства в части экстерриториального применения его законов. Традиционно государство не может подвергать преступника, задержанного за пределами его границ, преследованию в том случае, если оно не обладает законной юрисдикцией в отношении совершенного деяния. Аналогичным образом, для осуществления правительством своих прав и обязанностей в рамках международного права соответствующее государство должно установить свою законную юрисдикцию в отношении действий другого государства или отдельного правонарушителя. По сути,

---

<sup>45</sup> Там же, ст. 7 (п. 1 b)).

<sup>46</sup> Там же.

<sup>47</sup> Там же, ст. 7 (п. 2).

<sup>48</sup> Там же, ст. 7 (п. 3). Статья 7 фигурирует исключительно в Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, что подчеркивает общую серьезность и озабоченность правительств разделяют в отношении необходимости сбора и обмена разведанными для предотвращения подготовки актов ядерного терроризма и противодействия им, а также для привлечения предполагаемых преступников к ответственности.

<sup>49</sup> Там же, ст. 8. Положения этой статьи также присутствуют только в Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма.

установлению юрисдикции, позволяющей принимать судебные решения, обеспечивать исполнение и осуществлять наказание, должна предшествовать юрисдикция, обеспечивающая право государства устанавливать нормы<sup>50</sup>.

В основе правовой теории экстерриториальной юрисдикции, необходимой для выдачи преступников, совершивших акты ядерного терроризма, лежат три принципа юрисдикции. К этим принципам, перечисленным в порядке их практической юридической приоритетности, относятся принцип универсальности<sup>51</sup>, защитный принцип<sup>52</sup> и принцип пассивной правосубъектности<sup>53</sup>. Принцип универсальности юрисдикции занимает в этом списке особое место, поскольку, согласно данному принципу, определенные акты терроризма являются преступлениями против человечества, а это означает, что любое государство имеет право арестовывать, подвергать преследованию или выдавать обвиняемых в таких преступлениях лиц от имени международного сообщества. Классифицировав такие террористические акты как международные преступления в рамках широкомасштабных многосторонних конвенций, Организация Объединенных Наций фактически относит эти правонарушения к числу международных преступлений и создает условия для применения принципа универсальности для всех государств-участников. Акт ядерного терроризма соответствует критериям именно такого преступления<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Процесс получения экстерриториальной юрисдикции для осуществления прав государства состоит из двух этапов. Во-первых, необходимо определить, подпадает ли данное деяние под действие национального законодательства этого государства, т. е. установить наличие оснований для осуществления национальной юрисдикции. Во-вторых, необходимо выяснить, может ли суверенное государство запретить такое поведение экстерриториально в соответствии с международными правовыми нормами. При установлении указанного второго критерия правительства могут воспользоваться любым из пяти теоретических конструкций международного права в целях осуществления законодательной юрисдикции: 1) территориальный принцип; 2) принцип гражданства; 3) защитный принцип; 4) принцип пассивной правосубъектности; 5) принцип универсальности. Для обеспечения более широких возможностей правоприменения эти юрисдикционные конструкции в той или иной степени отражены в специальных положениях конвенций Организации Объединенных Наций о борьбе с терроризмом, включая Конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма.

<sup>51</sup> Принцип универсальной юрисдикции отражает тот факт, что некоторые деяния носят настолько чудовищный характер и так широко осуждаются, что любое государство вправе подвергнуть преступника уголовному преследованию после заключения его под стражу. Подобные преступления представляют интерес для всех государств, а виновные в них лица рассматриваются в качестве врагов всего человечества. Таким образом, поскольку акты терроризма повсеместно признаются международными преступлениями, любое правительство может распространить на террористов свою юрисдикцию в соответствии с принципом универсальности на том основании, что они относятся к категории *hostes humani generis* («враг всего человечества»): Blakesley, 'Jurisdictional Issues and Conflicts of Jurisdiction', in M.C. Bassiouni (ed.), *Legal Responses to International Terrorism; US Procedural Aspects* (1988), at 142–153.

<sup>52</sup> Защитный принцип касается деяний за рубежом, которые расцениваются как наносящие ущерб интересам государства в области безопасности. Согласно защитному принципу, государство может осуществлять свою юрисдикцию в отношении определенных деяний, которые происходят за пределами его территории, когда они угрожают безопасности, территориальной целостности или политической независимости государства. Более того, защитный принцип защиты дает правительствам право осуществлять уголовное преследование граждан других государств за их действия за пределами государства, в отношении которого было совершено преступление: *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*, *supra* note 38, sect. 402 cmt. f (далее — *Third Restatement*).

<sup>53</sup> Принцип пассивной правосубъектности предоставляет государству экстерриториальную юрисдикцию в отношении преступлений, совершенных в отношении его граждан, независимо от места совершения преступления. Фактором, на основании которого устанавливается юрисдикция, является гражданство жертвы преступления. Принцип пассивной правосубъектности не получил широкого распространения, главным образом в силу своего спорного характера, а также из-за того, что он часто вступает в противоречие с территориальным принципом. Пассивная правосубъектность подразумевает, что граждане находятся под защитой законодательства своего государства за пределами его территориальной юрисдикции. Это утверждение идет вразрез с основополагающим постулатом о суверенной юрисдикции государства в отношении собственной территории, что подрывает основополагающий принцип территориального суверенитета: см. *ibid.*, sect. 402 cmt g.

<sup>54</sup> Согласно принципу универсальной юрисдикции, лицо, обвиняемое в ядерном терроризме, может быть

Защитный принцип, который чаще принято рассматривать с точки зрения национальной безопасности, служит обоснованием права государства наказывать преступников за преступления, которые расцениваются как наносящие урон безопасности или жизненно важным интересам государства. Согласно этому принципу, юрисдикция предоставляется на основании предполагаемой угрозы, возникающей в результате экстерриториального преступления для национальной безопасности, целостности или суверенитета государства<sup>55</sup>. Поскольку акт ядерного терроризма совершается с намерением оказать воздействие на внешнюю политику государства, он глубочайшим образом затрагивает жизненно важные интересы этого государства. Взрыв ядерного устройства в черте города действительно привел бы к гибели десятков тысяч людей и необратимым изменениям в гражданском обществе этого государства никогда не было бы прежним. Таким образом, расширение действия защитного принципа представляется законным шагом для установления юрисдикции над потенциальным исполнителем акта ядерного терроризма в целях обеспечения его выдачи.

Третий принцип, в соответствии с которым может осуществляться выдача предполагаемого преступника, виновного в совершении актов ядерного терроризма, то есть принцип пассивной правосубъектности, вызывает значительно больше споров в качестве обоснования для установления юрисдикции государства. Этот подход допускает расширение юрисдикции государства, с тем чтобы обеспечить выдачу лиц, от действий которых пострадали граждане конкретного государства, требующего установления юрисдикции<sup>56</sup>. Несмотря на всю спорность этого подхода, он применяется в качестве принципа юрисдикции в отношении актов терроризма и другим организованных нападений на граждан государства на основании их гражданства<sup>57</sup>. Представляется разумным, что применение принципа пассивной правосубъектности в сочетании с другими принципами юрисдикции в целях подкрепления требований об установлении экстерриториальной юрисдикции может упростить процесс выдачи преступников в рамках борьбы с актами ядерного терроризма.

Нет ничего удивительного в том, что наиболее сложным вопросом, возникающим в контексте Конвенции, является вопрос юрисдикции в отношении преступлений. При определении территориального принципа в качестве основной формы юрисдикции в отношении преступлений в области ядерного терроризма, совершенных на территории государства-участника или на борту судов, которые ходят под флагом этого

---

арестовано и предано суду любым государством безотносительно гражданства обвиняемого или места совершения преступления, а также без установления какой-либо связи между обвиняемым лицом и государством, осуществляющим судебное преследование. Единственное обязательное условие заключается в том, чтобы преступление ядерного терроризма квалифицировалось как общеосуждаемое: *ibid.*, sect. 404. См. также Donovan and Roberts, 'The Emerging Recognition of Universal Civil Jurisdiction', 100 *AJIL* (2006) 142; M.C. Bassiouni, 'Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice', 42 *Virginia J Int'l L* (2001) 81 and Joyner, 'Arresting Impunity: The Case for Universal Jurisdiction in Bringing War Criminals to Accountability', 59 *Law & Contemporary Problems* (1996) 153, at 159–160.

<sup>55</sup> *Third Restatement*, *supra* note 38, sect. 402 (3), cmt f.

<sup>56</sup> *Ibid.*, sect. 402, cmt g.

<sup>57</sup> По мнению авторов *Third Restatement*, принцип пассивной правосубъектности «обычно не используется в отношении преступлений, однако его все чаще стали применять в отношении террористической деятельности и других организованных нападений на граждан государства по причине их гражданства, а также в случаях убийства дипломатических представителей государства или иных должностных лиц»: *ibid.*, sect. 402 cmt g.

государства, Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма опирается на положения более ранних документов по борьбе с терроризмом<sup>58</sup>. Помимо этого, согласно Конвенции, основанием для установления юрисдикции может служить принцип гражданства в тех случаях, когда преступление совершено лицами без гражданства на территории этого государства, или в отношении граждан этого государства, или против государственного объекта или помещения дипломатического представительства указанного государства за границей, включая этого государства, или на борту воздушного судна, эксплуатируемого правительством этого государства<sup>59</sup>. Государство-участник может также принять «такие меры, которые могут оказаться необходимыми» для установления его юрисдикции в отношении лица, предположительно совершившего преступление, когда это лицо было задержано на территории такого государства и в том случае, если оно не выдает его государству-участнику, на территории которого это преступление было совершено<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 9 (п. 1). В этом положении отражен принцип территориальной юрисдикции. См. сноску 37 выше. Полный текст ст. 9 Конвенции выглядит следующим образом:

«1. Каждое государство-участник принимает такие меры, которые могут оказаться необходимыми для установления его юрисдикции в отношении преступлений, указанных в статье 2, когда:

- a) преступление совершено на территории этого государства;
- b) преступление совершено на борту судна, плавающего под флагом этого государства, или летательного аппарата, имеющего регистрацию в соответствии с законами этого государства во время совершения преступления;
- c) преступление совершено гражданином этого государства.

2. Государство-участник может также установить свою юрисдикцию в отношении любого такого преступления, когда:

- a) преступление совершено в отношении одного из граждан этого государства;
- b) преступление совершено против государственного или правительственного объекта указанного государства за границей, включая помещения дипломатического или консульского представительства этого государства;
- c) преступление совершено лицом без гражданства, которое обычно проживает на территории этого государства;
- d) преступление совершено в попытке принудить государство совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения;
- e) преступление совершено на борту воздушного судна, эксплуатируемого правительством этого государства.

3. При ратификации, принятии, одобрении настоящей Конвенции или присоединении к ней каждое государство-участник уведомляет Генерального секретаря Организации Объединенных Наций об установлении им юрисдикции в соответствии с пунктом 2. В случае каких-либо изменений соответствующее государство-участник немедленно уведомляет об этом Генерального секретаря.

4. Каждое государство-участник принимает также такие меры, которые могут оказаться необходимыми для установления его юрисдикции в отношении преступлений, указанных в статье 2, в случаях, когда лицо, предположительно совершившее преступление, находится на его территории и оно не выдает его ни одному из государств-участников, которые установили свою юрисдикцию в соответствии с пунктами 1 или 2.

Настоящая Конвенция не исключает возможности осуществления любой уголовной юрисдикции, установленной государством-участником в соответствии с его внутренним правом».

<sup>59</sup> Там же. Ст. 9 (п. 2). Принцип гражданства, который носит общепризнанный характер, позволяет государству устанавливать законы, обязательные для исполнения его гражданами, независимо от местонахождения как самого гражданина, так и места совершения правонарушения. Принцип гражданства распространяет юрисдикцию государства на действия, совершенные его гражданами за пределами его территориальных границ. Предполагается, что правительство не только должно защищать своих граждан, когда они находятся за границей, но также может и наказывать преступные действия своих граждан, независимо от места их осуществления: *Third Restatement, supra* note 38, sect. 402.

<sup>60</sup> Там же. Ст. 9 (п. 4).

Для подкрепления документов по борьбе с терроризмом служат положения, призванные способствовать задержанию, уголовному преследованию и наказанию преступников. Если правительство принимает решение не выдавать предполагаемого преступника, то возможно прибегнуть к одной из правовых стратегий, доказавших свою эффективность на практике, то есть возложить на это государство обязанность подвергнуть указанное лицо уголовному преследованию<sup>61</sup>. В данном случае действует юридический принцип *aut dedere aut judicare*, то есть обязанность либо выдать предполагаемого преступника, либо предать его суду<sup>62</sup>. В соответствии с этим принципом, государство-участник, на территории которого обнаружен предполагаемый преступник, должно либо выдать это лицо государству, которое обладает признанной юрисдикцией в отношении данного преступления, либо, если оно решит не выдавать это лицо, «передать дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования». Следует, однако, отметить, что ни один документ ООН по борьбе с терроризмом не содержит предписаний о том, что государство должно преследовать предполагаемого преступника в судебном порядке или назначить ему наказание. Единственное, что для этого требуется, — это принятие компетентными органами решения о необходимости уголовного преследования с учетом фактических обстоятельств ситуации. По сути, эта формулировка сохраняет права на надлежащую правовую процедуру, проведение справедливого судебного разбирательства и презумпцию невиновности. Предполагается, что решение относительно необходимости перехода к этапу судебного разбирательства принимается по итогам расследования фактов, которые вменяются в вину предполагаемому преступнику. При обнаружении достаточных доказательств может быть начато судебное разбирательство. Эти механизмы закреплены в Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма. Согласно положениям Конвенции, государства обязаны установить юрисдикцию в отношении преступлений, указанных в Конвенции, и предусмотреть за них соответствующие наказания в соответствии со своим внутренним законодательством. Правительства также обязаны выдавать или передавать для уголовного преследования лиц, обвиняемых в совершении преступлений или содействии их совершению<sup>63</sup>. В этом

<sup>61</sup> Ключевыми положениями в данном случае являются ст. 7 и 8 Гаагской конвенции 1970 года. Ст. 7 Гаагской конвенции гласит: «Договаривающееся Государство, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, если оно не выдает его, обязано, без каких-либо исключений и независимо от того, совершено ли преступление на его территории, передать дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования. Эти органы принимают решение таким же образом, как и в случае любого обычного преступления серьезного характера, в соответствии с законодательством этого Государства». Гаагская конвенция, см. сноску 31 выше, ст. 7. В ст. 8 Гаагской конвенции изложены условия выдачи. В последующих конвенциях Организации Объединенных Наций о борьбе с терроризмом в значительной степени повторяются формулировки статей 7 и 8 Гаагской конвенции в части обязательств государств следовать принципу «либо выдать, либо суди»: см. Монреальскую конвенцию, см. сноску 31 выше, ст. 7 и 8; Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, см. сноску 31 выше, ст. 7 и 8; Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, см. сноску 31 выше, ст. 9 и 10; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, см. сноску 31 выше, ст. 11; Конвенция о физической защите ядерного материала, см. сноску 20 выше, ст. 10 и 11; Конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, см. сноску 31 выше, ст. 8 и 9; Конвенция о борьбе с финансированием терроризма, см. сноску 31 выше, ст. 10.

<sup>62</sup> Обязанность выдавать или осуществлять судебное преследование вытекает из понятия римского права *aut dedere aut judicare* («либо выдать, либо суди»). Термин *dedere* означает «выдавать» или «экстрадировать», а *judicare* означает необходимость судебного разбирательства или преследования. Подробнее об использовании этого выражения см.: R. Jennings and A. Watts (eds), *Oppenheim's International Law* (9th edn, 1992), at 953, 971.

<sup>63</sup> Полный текст ст. 11 Конвенции выглядит следующим образом:

отношении процедуры выдачи представляют собой механизм, необходимый для привлечения к ответственности лиц, обвиняемых в совершении международных уголовных преступлений, включая террористическую деятельность с использованием ядерных устройств или нападения на ядерные объекты. Преступник, которому удастся покинуть территорию государства, где он совершил преступление, также оказывается вне сферы действия нарушенного им законодательства. В рамках формального процесса выдачи одно правительство передает обвиняемого другому правительству для заключения под стражу. Эта процедура обычно осуществляется на основании договора, принципа взаимности или обоюдной вежливости. Эта жизненно чрезвычайно важная функция находит свое отражение в ключевых положениях современных правовых соглашений о борьбе с международной террористической деятельностью, поскольку механизм выдачи используется для упрощения процедур задержания, уголовного преследования, судопроизводства и наказания лиц, совершивших акты терроризма<sup>64</sup>.

При активном осуществлении и правовом обеспечении процедуры выдачи, она может служить действенным сдерживающим фактором для лиц, планирующих совершение преступных актов терроризма. Более того, стороны часто несут обязательства оказывать взаимную помощь в уголовном судопроизводстве в рамках Конвенции. С этой целью в статье 13 Конвенции оговаривается, что преступления, указанные в Конвенции, считаются преступлениями, влекущими выдачу, согласно любому договору о выдаче, заключенному между какими-либо государствами-участниками, и самой Конвенции. Кроме того, если между государствами-участниками не был заключен договор об выдаче, то Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма может служить правовой основой для выдачи<sup>65</sup>.

В Конвенции говорится, что принцип универсальной юрисдикции может использоваться сторонами в качестве законного инструмента выдачи<sup>66</sup> и что все

---

«1. Государство-участник, на территории которого находится предполагаемый преступник, в случаях, к которым применима статья 9, если оно не выдает это лицо, обязано без каких-либо исключений и независимо от того, совершено ли преступление на его территории или нет, без неоправданных задержек передать дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования путем проведения разбирательства в соответствии со своим законодательством. Эти органы принимают решение таким же образом, как и в случае любого другого преступления тяжкого характера согласно законодательству этого государства.

2. Во всех случаях, когда национальное законодательство государства-участника позволяет ему выдать или иным образом передать одного из своих граждан только при том условии, что это лицо будет возвращено в это государство для отбывания наказания по приговору, вынесенному в результате судебного разбирательства или рассмотрения дела в суде, для которого испрашивалась выдача или передача этого лица, и данное государство и государство, ходатайствующее о выдаче этого лица, согласны с этим вариантом и другими условиями, которые они могут признать уместными, такой обусловленной выдаче или передаче будет достаточно для выполнения обязанности, о которой говорится в пункте 1 настоящей статьи».

Там же., ст. 11. Для сравнения: Конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, см. сноску 21 выше, ст. 8.

<sup>64</sup> См. в целом Joyner, 'International Extradition and Global Terrorism: Bringing International Criminal to Justice', 25 *Loyola Los Angeles Int'l & Comp L Rev* (2003) 493.

<sup>65</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 13 (п. 2).

<sup>66</sup> В целом, согласно Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, выдача допускается при следующих обстоятельствах:

«1. Преступления, указанные в статье 2, считаются подлежащими включению в качестве преступлений, влекущих выдачу, в любой договор о выдаче, заключенный между какими-либо государствами-участниками до вступления настоящей Конвенции в силу. Государства-участники обязуются включать такие преступления в качестве преступлений, влекущих выдачу, во все

стороны обязаны оказывать друг другу «максимальную помощь» в связи с расследованиями, уголовным преследованием или процедурами выдачи, начатыми в отношении предполагаемых преступников<sup>67</sup>.

Важно понимать, что в современном международном праве нет общепризнанной нормы, которая обязывала бы правительства выдавать или даже преследовать предполагаемых преступников, скрывающихся на их территории<sup>68</sup>. Международная процедура выдачи сегодня действительно почти полностью осуществляется в рамках двусторонних договоров, и существует ряд факторов, таких как, например, гражданство преступника, обеспокоенность по поводу справедливости иностранного судебного разбирательства или предполагаемый политический характер преступления, которые могут препятствовать процессу экстрадиции. Кроме того, международная система выдачи не является ни всеобъемлющей, ни полной: нет ни одного государства, у которого имелись бы договоры о выдаче со всеми другими государствами мира<sup>69</sup>.

В свете недостатков процедуры выдачи главной проблемой, возникающая при рассмотрении дел об экстрадиции, которые могут быть связаны с актами ядерного терроризма, скорее всего, является вопрос об исключениях, связанных с политическими преступлениями. Многие современные договоры о выдаче специально исключают политические преступления из числа преступлений, влекущих выдачу, поскольку либеральные и демократические правительства крайне негативно относятся к идее передачи диссидентов в руки тирании<sup>70</sup>. В то же

договоры о выдаче, которые будут впоследствии заключаться между ними.

2. Когда государство-участник, которое обуславливает выдачу наличием договора, получает просьбу о выдаче от другого государства-участника, с которым оно не имеет договора о выдаче, запрашиваемое государство может по своему усмотрению рассматривать настоящую Конвенцию в качестве правового основания для выдачи в связи с преступлениями, указанными в статье 2. Выдача осуществляется с соблюдением других условий, предусмотренных законодательством запрашиваемого государства.

3. Государства-участники, не обуславливающие выдачу наличием договора, рассматривают в отношениях между собой преступления, указанные в статье 2, в качестве преступлений, влекущих выдачу, с соблюдением условий, предусмотренных законодательством запрашиваемого государства.

4. В случае необходимости преступления, указанные в статье 2, рассматриваются государствами-участниками для целей выдачи, как если бы они были совершены не только в месте их совершения, но и на территории государств, которые установили свою юрисдикцию в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 9.

5. Положения всех договоров и договоренностей о выдаче между государствами-участниками в связи с преступлениями, указанными в статье 2, считаются измененными в отношениях между государствами-участниками в той мере, в какой они несовместимы с настоящей Конвенцией».

Там же, ст. 13. Для сравнения: ст. 8 Гагской конвенции, см. сноску 31 выше; ст. 8 Монреальской конвенции, см. сноску 31 выше; ст. 11 Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, см. сноску 31 выше; и ст. 9 Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, см. сноску 21 выше.

<sup>67</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 14 (п. 2).

<sup>68</sup> *Third Restatement, supra* note 38, at sect. 401 cmt B.

<sup>69</sup> У США, например, заключены договоры о выдаче примерно со 100 государствами, хотя на сегодняшний день международное сообщество насчитывает как минимум 193 государства. См. US Dept. State, 'A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force as of January 1, 2006', URL: <http://www.state.gov/s/l/treaty/treaties/2006/index.htm> (дата обращения: 18.05.2006), Sect.1 (Bilateral agreements), *passim*.

<sup>70</sup> Для ознакомления с обзором исключений, связанных с политическими преступлениями, см. M.C. Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice* (2nd edn, 1996), at 502–583 and C.L. Blakesley, *Terrorism, Drugs, International Law, and the Protection of Human Liberty* (1992), at 264–270. В настоящее время имеется значительный объем публикаций, посвященных такого рода исключениям: см, например, *ibid.*, at 264

время не существует никаких общепризнанных критериев для определения того, что называется «политическим преступлением», равно как и каких-либо правовых норм, которые запрещали бы выдачу политических преступников. В результате решение о выдаче, как правило, зависит от субъективных критериев, которые устанавливаются правительством той страны, на территории которой находится соответствующее лицо. Учитывая все эти обстоятельства, двусторонняя система выдачи может обеспечить лишь неполный объем средств правовой защиты, необходимых для привлечения международных террористов к судебной ответственности. В результате даже при наличии согласия правительств о том, что террористические акты являются уголовными преступлениями против международного сообщества, обеспечить уголовное преследование за совершение таких актов оказывается затруднительно по причине отсутствия инструментов строгого многостороннего правоприменения путем выдачи.

В отличие от других документов ООН по борьбе с терроризмом, в Конвенции прямо признается проблема, связанная с отказом от выдачи в связи с политическими преступлениями, поскольку Конвенция во многом основана на Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом<sup>71</sup>. В Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма прямо отвергаются исключения, связанные с политическими преступлениями; в статье 15 говорится:

«Ни одно из преступлений, указанных в статье 2, не рассматривается для целей выдачи или взаимной правовой помощи как политическое преступление, или преступление, связанное с политическим преступлением, или преступление, вызванное политическими мотивами. Поэтому связанная с таким преступлением просьба о выдаче или о взаимной правовой помощи не может быть отклонена лишь на том основании, что она касается политического преступления или преступления, связанного с политическим преступлением, или преступления, вызванного политическими мотивами»<sup>72</sup>.

Это положение призвано способствовать разграничению террористического насилия и насильственной деятельности национально-освободительных движений на юридическом уровне. В прошлом эта дилемма не только порождала немало споров среди юристов по поводу признания терроризма в качестве преступления, но и создавала существенные политические ограничения для процедуры выдачи между странами. Это положение позволило до некоторой степени решить поставленную задачу. Но в то же время Конвенция содержит оговорку, которую правительства могут применять для отказа в выдаче предполагаемых преступников другому государству. Как и Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года и Конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года, Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма гласит, что ни одно правительство не обязано выдавать какое-либо лицо, если у него есть «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 или что удовлетворение этой просьбы нанесло бы ущерб положению этого лица по любой из этих

n. 415.

<sup>71</sup> См. Конвенцию о борьбе с бомбовым терроризмом, см. сноску 21 выше, ст. 11.

<sup>72</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 15.

причин»<sup>73</sup>. Подобные условия обычно рассматриваются правительствами при предоставлении политического убежища просителям статуса беженца. Несмотря на то что в этом положении предусмотрено сохранение необходимой защиты для беженцев, представляется крайне важным, чтобы правительства не использовали эти условия в качестве лазеек или обоснования для защиты лиц, совершивших террористические акты. Остается неясным, насколько эффективна Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма в качестве инструмента для решения проблем, связанных с возможными попытками государств осуществлять «выдачу» задержанных лиц другим государствам, где их ждет более «суровое» обращение. Согласно этой Конвенции, задержанное лицо должно дать свое согласие на передачу в том случае, если в отношении этого лица не была начата официальная процедура уголовного преследования и не получена просьба о его выдаче. Даже при наличии такого согласия государство, которому передается данное лицо, обязано надлежащим образом уведомить о его задержании, включая представление информации о вынесении обвинительного приговора<sup>74</sup>.

Отличительной чертой Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма является положение, в котором рассматриваются средства и процедуры контроля и возвращения радиоактивных материалов, устройств или ядерных объектов, изъятых у преступника, и обращения с ними. Ядерные материалы и устройства подлежат возвращению в страну происхождения в соответствии со стандартами в области безопасности, утвержденными МАГАТЭ. Цель заключается в обеспечении того, чтобы радиоактивные материалы, устройства или ядерные объекты были переданы в распоряжение государства, для которого такое обладание является законным и которое использует их исключительно в мирных целях<sup>75</sup>. Что касается

<sup>73</sup> Там же, ст. 16.

<sup>74</sup> Там же, ст. 17.

<sup>75</sup> Согласно ст. 18:

«1. Захватив или иным образом взяв под свой контроль радиоактивные материалы, устройства или ядерные объекты после того, как было совершено преступление, описываемое в статье 2, государство-участник, обладающее такими предметами:

- а) принимает меры с целью обезвредить радиоактивный материал, устройство или ядерный объект;
- б) обеспечивает, чтобы любой ядерный материал хранился в соответствии с применимыми гарантиями Международного агентства по атомной энергии;
- с) учитывает рекомендации по физической защите и стандарты в области охраны здоровья и безопасности, опубликованные Международным агентством по атомной энергии.

2. По окончании любых разбирательств, связанных с преступлением, описываемым в статье 2, или раньше, если того требует международное право, после консультаций (в частности об условиях возвращения и хранения) с заинтересованными государствами-участниками любой радиоактивный материал, устройство или ядерный объект возвращаются государству-участнику, которому они принадлежат, государству-участнику, гражданином или жителем которого является физическое или юридическое лицо, являющееся владельцем такого радиоактивного материала, устройства или объекта, либо государству-участнику, с территории которого они были похищены или иным образом незаконно получены.

3 а) Если внутригосударственное или международное право воспрещает государству-участнику возвращать или принимать такой радиоактивный материал, устройство или ядерный объект или же если об этом договариваются заинтересованные государства-участники, то при условии соблюдения пункта 3 б настоящей статьи государство-участник, обладающее радиоактивным материалом, устройствами или ядерными объектами, продолжает принимать меры, описанные в пункте 1 настоящей статьи; такие радиоактивные материалы, устройства или ядерные объекты используются исключительно в мирных целях;

3 б) Если для государства-участника, обладающего радиоактивным материалом, устройствами или

уголовного преследования предполагаемого преступника в соответствии с внутренним законодательством государства-участника, то это государство обязано консультироваться по данному вопросу с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций и информировать его об итогах судебного разбирательства<sup>76</sup>. В Конвенции также еще раз отмечается, что государства-участники должны выполнять свои обязательства таким образом, чтобы это отвечало принципам суверенного равенства и территориальной целостности государств и принципу невмешательства во внутренние дела других государств<sup>77</sup>, а также, что споры между государствами-участниками относительно толкования или применения Конвенции урегулируются посредством арбитража или через Международный Суд, хотя стороны могут сделать исключение из этой процедуры<sup>78</sup>. Наконец, в Конвенции расширяются перспективы развития антитеррористического законодательства, так как в одном из ее положений предусматривается возможность внесения сторонами поправок в Конвенцию, которые могут обсуждаться и утверждаться на последующей конференции государств-участников<sup>79</sup>.

---

ядерными объектами, обладание ими является незаконным, то это государство обеспечивает, чтобы они как можно скорее были переданы в распоряжение государства, для которого такое обладание является законным и которое, когда это необходимо, дало заверения, соответствующие требованиям пункта 1 настоящей статьи, в консультации с этим государством, для цели их обезвреживания; такие радиоактивные материалы, устройства или ядерные объекты используются исключительно в мирных целях.

4. Если радиоактивные материалы, устройства или ядерные объекты, упомянутые в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, не принадлежат ни одному из государств-участников либо гражданину или жителю государства-участника и не были похищены или иным образом незаконно получены с территории государства-участника или если ни одно из государств не желает получать такие предметы в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, то при условии соблюдения пункта 3 b настоящей статьи после консультаций между заинтересованными государствами и любыми соответствующими международными организациями принимается отдельное решение о том, как им распорядиться.

5. Для целей пунктов 1, 2, 3 и 4 настоящей статьи государство-участник, обладающее радиоактивным материалом, устройством или ядерным объектом, может просить о помощи и сотрудничестве другие государства-участники, в частности заинтересованные государства-участники, и любые соответствующие международные организации, в частности Международное агентство по атомной энергии. Государствам-участникам и соответствующим международным организациям рекомендуется оказывать помощь в соответствии с настоящим пунктом в максимально возможной степени.

6. Государства-участники, занимающиеся тем, как распорядиться радиоактивным материалом, устройством или ядерным объектом или сохранить их в соответствии с настоящей статьей, информируют 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.

7. Если в связи с преступлением, описанным в статье 2, произошло распространение, то ничто в настоящей статье никоим образом не затрагивает нормы международного права, регулирующие ответственность за ядерный ущерб, или иные нормы международного права».

<sup>76</sup> Там же, ст. 19 и 20.

<sup>77</sup> Там же, ст. 21.

<sup>78</sup> Там же, ст. 23.

<sup>79</sup> Там же, ст. 26. Для принятия поправок необходимо обеспечить большинство, составляющее две трети голосов всех государств-участников.

## 4 Значение Конвенции

### *А Определение нового преступления*

В Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма признаются незаконными определенные действия и вводится определение нового преступления в рамках международного права. До принятия этой Конвенции ядерный терроризм рассматривался исключительно в качестве преступного деяния отдельного лица, относящегося к сфере действия национальных законодательств. Согласно Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма акт ядерного терроризма был признан преступлением против права народов, предполагающим совершение физическими лицами любого из следующих четырех действий: 1) использование ядерных взрывчатых веществ для поражения общественных целей с намерением причинить смерть или серьезное увечье, нанести существенный ущерб собственности или окружающей среде<sup>80</sup>; 2) незаконное владение радиоактивным материалом с намерением причинить смерть или серьезное увечье; 3) незаконное использование такого материала с намерением причинить смерть или серьезное увечье или нанести существенный ущерб собственности или окружающей среде; 4) угроза использования или использование ядерного материала, который причиняет или может причинить смерть, серьезное увечье или существенный ущерб собственности<sup>81</sup>. Несмотря на то что в тексте Конвенции понятие «терроризм» не используется в качестве отдельного термина, запрещающие положения Конвенции направлены на действия, которые обычно расцениваются как терроризм. По мере развития международного антитеррористического законодательства стало очевидно, что для целей межгосударственной политики необходимо ввести специальную уголовную ответственность за определенные деяния, которые по своей природе рассматриваются как террористическая деятельность. Стало понятно, что лучше прийти к частичному соглашению относительно действий, подлежащих запрету, чем не достигнуть никакого прогресса или остаться без какого бы то ни было соглашения. Положения Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма являются отражением этого тезиса. К тому же, при всей своей схожести с другими карательными конвенциями о борьбе с терроризмом, Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма имеет и определенные отличия: например, в ней говорится о нанесении «ущерба окружающей среде», а также людям и собственности.

### *В Введение уголовной ответственности в рамках внутреннего законодательства*

Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма является продолжением еще одной тенденции в области развития многосторонних документов по борьбе с терроризмом, а именно введения уголовной ответственности в рамках внутреннего законодательства. Несмотря на то, что, согласно Конвенции, конкретные запрещающие положения должны быть официально закреплены во внутреннем

<sup>80</sup> См. Конвенцию о борьбе с бомбовым терроризмом, см. сноску 21 выше, ст. 2 (п. 1).

<sup>81</sup> См. Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, см. сноску 21 выше, ст. 3 (п. 1) (суда); Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, см. сноску 27 выше, ст. 2 (п. 1).

законодательстве государств-участников, она также предоставляет правительствам значительную свободу действий в том, что касается выполнения их собственных международных обязательств. Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма в целом воспроизводит базовую структуру предыдущих конвенций о борьбе с терроризмом. Во-первых, в ней указывается категория террористической деятельности, которая в данный момент является предметом явной обеспокоенности; во-вторых, правительствам предписывается признать такую деятельность преступной и установить в своих национальных законодательствах наказание, соразмерное масштабу этого преступного деяния; и, наконец, Конвенция обязывает правительства установить свою юрисдикцию, как правило, в соответствии с принципами территориальности и гражданства, а если речь идет о суде, то исходя из государства регистрации.

Основная цель Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма заключается в том, чтобы предотвратить (или снизить вероятность) совершения преступления путем лишения террористов доступа к делящимся материалам, финансовой поддержке или ядерному оборудованию. Эта цель описывается в статье 7, которая обязывает стороны сотрудничать «в целях предотвращения подготовки в пределах их соответствующих территорий к совершению преступлений в пределах или за пределами их территорий и противодействия такой подготовке...», в том числе с помощью мер по запрету на их территориях незаконной деятельности лиц, групп и организаций, которые поощряют, подстрекают, организуют, преднамеренно финансируют террористические организации или лиц или преднамеренно оказывают им техническую помощь<sup>82</sup>. Несмотря на то что вопрос финансирования в Конвенции упоминается лишь вскользь, в статье 7 также запрещается сбор средств для поддержки ядерного терроризма. В основу этого запрета легли принципы, изложенные в Конвенции о борьбе с финансированием терроризма<sup>83</sup>, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи в 1999 году<sup>84</sup>, которая направлена на ликвидацию терроризма путем перекрытия потоков финансирования и гласит, что «количество и тяжесть актов международного терроризма зависят от финансирования, к которому террористы могут получить доступ»<sup>85</sup>.

## **С Гражданское население как цель террористов**

Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма также следует модели, принятой в антитеррористическом законодательстве, согласно которой стандартными результатами террористической деятельности являются травмы или ущерб, нанесенные в результате такого акта. В Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, как и в конвенциях о борьбе с финансированием терроризма<sup>86</sup> и о

<sup>82</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 7. This obligation builds upon В основе этого обязательства лежит преамбула Конвенции о физической защите ядерного материала 1980 года, см. сноску 18 выше, и преамбула Конвенции о маркировке пластических взрывчатых веществ 1991 года, см. сноску 22 выше. Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ также призвана ограничить доступность опасных радиоактивных материалов для террористов за счет требования о том, что государства должны запретить и предотвращать производство немаркированных взрывчатых веществ: там же, ст. II.

<sup>83</sup> Конвенция о борьбе с финансированием терроризма, см. сноску 27 выше.

<sup>84</sup> Резолюция 54/109 ГА ООН, док. ООН A/RES/54/109 (25 февраля 2000 года).

<sup>85</sup> Конвенция о борьбе с финансированием терроризма, см. сноску 27 выше, ст. 1.

<sup>86</sup> Конвенция о борьбе с финансированием терроризма, см. сноску 31 выше, ст. 2.

борьбе с бомбовым терроризмом<sup>87</sup>, прямо запрещаются действия, которые приводят к смерти или серьезным увечьям гражданских лиц, не являющихся комбатантами. Этот запрет является наглядным подтверждением нового стандарта, согласно которому в международном антитеррористическом праве ядерный терроризм рассматривается как преступление, которое состоит в нанесении «серьезных увечий» людям. В более ранних документах по борьбе с терроризмом запрещалось «нанесение увечий» и «насилие над людьми». Отличие Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма заключается в том, что в ней прямо говорится о недопустимости нанесения ущерба гражданскому населению. Любой ущерб или увечья, нанесенные в результате совершения запрещенного деяния, переходят в категорию дополнительного уголовного преступления.

Согласно Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, деяния, которые представляют собой нарушение ее положений, должны носить «незаконный» характер сами по себе, то есть незаконность таких деяний должна быть универсальной и не зависеть от внутреннего законодательства государства. Мотивы террориста также не могут служить основанием для ограничения действия Конвенции. В Конвенции не содержатся требования об указании религиозных, политических или идеологических мотивов человека для обоснования его статуса и не проводится заведомое разграничение террористических групп и организованной преступности. Конвенция предписывает представление доказательств той или иной формы *mens rea*, иными словами, подтверждения того, что акт терроризма носил целенаправленный и умышленный характер.

Как и предыдущие документы в этой сфере, Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма представляет собой воплощение международных усилий по ликвидации конкретной формы терроризма в целях сохранения мира, безопасности и дружественных отношений между государствами. Этот документ, как и 12 других документов по данной тематике, распространяется на деяния отдельных лиц, а не деятельность, финансируемую государствами. В Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма прямо говорится о том, что деятельность вооруженных сил во время вооруженного конфликта не подпадает под правовую сферу действия Конвенции<sup>88</sup>. Упоминание «лица» в Конвенции<sup>89</sup> может быть истолковано как положение, налагающее обязательства на государственных должностных лиц, и в тексте Конвенции нет никаких формулировок, которые прямо исключали бы возможность применения ее положений в отношении государств. В то же время, учитывая все маловероятность самопринуждения, Конвенция, скорее всего, прямо предусматривала бы обязательства для государств, если бы у ее авторов изначально было такое намерение.

## **Д Обращение с задержанными лицами**

Помимо определения характера преступлений, установления соответствующих средств юрисдикции и закрепления обязательств сторон по расследованию, уголовному преследованию и выдаче предполагаемых преступников, в Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма особое внимание уделяется обращению с

<sup>87</sup> Конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, см. сноску 21 выше, ст. 2.

<sup>88</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 4 (п. 2).

<sup>89</sup> См. Конвенцию о борьбе с бомбовым терроризмом, см. сноску 31 выше, ст. 2 (п. 1).

задержанными. В отличие от других документов по борьбе с терроризмом, в Конвенции прямо рассматривается вопрос о правонарушителях, задержанных государством. В Конвенции содержится призыв к «справедливому обращению» с задержанными и полному осуществлению ими своих прав «в соответствии с» внутренним законодательством и «применимыми положениями международного права, включая положения о правах человека»<sup>90</sup>. Несмотря на то что понятия «справедливого обращения» и «применимого... международного права» не были конкретизированы или определены, в Конвенции говорится о необходимости уведомления страны происхождения задержанного и Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Кроме того, должны быть разрешены посещения для представителей страны происхождения задержанного и Международного комитета Красного Креста (МККК), а также предусмотрена защита от незаконных и дискриминационных просьб о выдаче или передаче задержанного вне процедуры выдачи без его согласия<sup>91</sup>. Эти положения фактически ограничивают практику недобровольной выдачи лиц, обвиняемых в совершении преступлений. И наконец, в Конвенции говорится о том, что задержанное лицо пользуется всеми правами и гарантиями, которые предоставляются «в соответствии» с законодательством страны, осуществившей его задержание<sup>92</sup>.

Не меньшую сложность вызывает и содержащаяся в Конвенции формулировка «применимые положения международного права», которая заставляет задаться вопросом о том, какие именно положения международного права, если таковые имеются, вообще должны применяться к ситуации с задержанным<sup>93</sup>. Неясно также, следует ли толковать добавление фразы «включая международные стандарты в области прав человека» как указание на то, что право прав человека, по сути, является частью международного права. Можно привести аргумент о том, что фраза «применимые положения международного права, включая международные стандарты в области прав человека» по смыслу равнозначна формулировке «...применимое международное право, причем стандарты в области прав человека включены в корпус норм применимого международного права». Однако в данном

<sup>90</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 12.

<sup>91</sup> Там же, ст. 10.

<sup>92</sup> Это положение заставляет пересмотреть спор относительно допустимости и методов применения национального законодательства правительством страны, как произошло в случае с США и задержанными лицами, которые содержались в Гуантанамо. В этом случае некоторые представители правительства США утверждали, что факт применения американского законодательства позволяет прийти к заключению о том, что права, которыми, согласно внутреннему законодательству США, обладают заключенные, не распространяются на задержанных иностранных граждан, которые содержались под стражей на базе в Гуантанамо. Эти лица являются не военнослужащими регулярных вооруженных сил, а «террористами», которые представляют собой всего лишь «незаконных и неприлегированных участников боевых действий». Другими словами, согласно доводам администрации президента Джорджа Буша, применение американского законодательства фактически приводит к неприменению американского законодательства, по крайней мере, в том виде, в котором оно применяется в других обстоятельствах. Таким образом, задержанные лица содержатся в тюрьме Гуантанамо бессрочно, без официального обвинения в совершении преступления, уголовного преследования за конкретное преступление или предоставления прав на помощь адвоката и справедливое и скорое судебное разбирательство. Статья 12 Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма призвана исключить возникновение подобных ситуаций в случае ядерного терроризма.

<sup>93</sup> См. Конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 16. Можно вспомнить, например, что администрация Дж. Буша и большинство других правительств разошлись во мнениях относительно применимости Женевских конвенции 1949 года к задержанным иностранным гражданам, находящимся под стражей на базе в Гуантанамо.

случае может быть приведен и контраргумент о том, что «международные стандарты в области прав человека» фигурируют лишь в качестве примера подраздела «международного права», а слово «применимые» ограничивает как «международное право» в целом, так и «международные стандарты в области прав человека» в частности. Согласно этой аргументации, фраза «применимые положения международного права, включая международные стандарты в области прав человека» означает международное право, включая стандарты в области прав человека в той степени, в которой они применимы.

Есть все основания полагать, что Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма может сохранить за задержанным лицом, обвиняемым в ядерном терроризме, переходный статус, то есть нечто среднее между статусом военнопленного и обычного уголовного преступника. Военнопленный имеет право на посещения представителей МККК и регистрацию в МККК, хотя и без каких-либо гарантий на посещения лицами из государства его происхождения, особенно с учетом того, что в условиях традиционной войны это государство может являться врагом. В то же время обычный преступник имеет право на контакты с правительством своей страны, но не обязательно с представителями МККК. Тем не менее, как уже отмечалось ранее, Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма существует не в правовом вакууме, поскольку ее цель — обеспечить соблюдение как международного, так и национального законодательства с учетом обстоятельств каждого конкретного дела.

К началу 2007 года Конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма подписали 115 государств, и еще 11 государств стали ее участниками<sup>94</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма вступит в силу на 30-й день после сдачи на хранение 22-го документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении. Ряд государств, не являющихся участниками, среди которых США и Россия, выразили решительную поддержку в отношении этого документа, и представляется вполне вероятным, что он вступит в силу в ближайшем будущем<sup>95</sup>.

Следует отметить, что политический авторитет и правовой охват Конвенции подкреплены резолюцией 1540 Совета Безопасности ООН, принятой в апреле 2004 года<sup>96</sup>. Эта резолюция, принятая в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций, имеет статус обязательного правового обязательства для всех членов Организации Объединенных Наций. В качестве главного автора этой резолюции Соединенные Штаты Америки приложили все усилия для того, чтобы убедить Совет Безопасности санкционировать практические меры, призванные вынудить правительства стран бороться с угрозой приобретения или незаконного оборота оружия массового уничтожения негосударственными субъектами, в основном террористическими группами. Созданию этой резолюции в значительной степени поспособствовало послужило обнаружение в 2003 году сети по распространению ядерного оружия в коммерческих целях, организованной пакистанским ученым по

---

<sup>94</sup> В число государств-участников Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма входят Австрия, Индия, Кения, Латвия, Ливан, Мексика, Монголия, Сальвадор, Сейшельские острова, Словакия и Чешская Республика.

<sup>95</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 25.

<sup>96</sup> См. резолюцию 1540 Совета Безопасности ООН, док. ООН S/RES/1540 (2004) (28 Apr. 2004), URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement> (дата обращения: 03.01.2007).

имени А. К. Хан<sup>97</sup>.

Несмотря на то что резолюция 1540 не упоминается в пунктах преамбулы Конвенции, ее цели имеют непосредственное отношение к целям Конвенции. Главное обязательство в рамках данной резолюции закреплено в пункте 1 постановляющей части, согласно которому «все государства воздерживаются от оказания в любой форме поддержки негосударственным субъектам, которые пытаются разрабатывать, приобретать, производить, обладать, перевозить, передавать или применять ядерное, химическое или биологическое оружие и средства его доставки». В целях предотвращения участия любого негосударственного субъекта в подобных действиях самостоятельно и без государственной поддержки в пункте 2 постановляющей части содержится требование о том, чтобы государства посредством национального законодательства «принимали и эффективно применяли соответствующие законы», которые запрещают негосударственным субъектам участвовать в любом из вышеупомянутых действий. В пункте 3 постановляющей части говорится, что государства должны принимать и применять эффективные меры в целях установления всеобъемлющей системы национального контроля для предотвращения распространения оружия массового уничтожения и относящих к нему материалов. С этой целью резолюция также предписывает правительствам «разрабатывать и осуществлять надлежащие эффективные меры по обеспечению учета и сохранности таких предметов при производстве, применении, хранении или транспортировке», усилить пограничный контроль и правоприменительные меры «в целях выявления, пресечения, предотвращения и противодействия» с незаконным оборотом и торговлей этими материалами, а также разработать и внедрить «надлежащий эффективный контроль на национальном уровне за экспортом и трансграничным перемещением» таких предметов<sup>98</sup>. Наконец, в пункте 4 постановляющей части учреждается специальный комитет под названием «Комитет 1540», в состав которого входят все члены Совета Безопасности. Комитет 1540 отвечает за рассмотрение и оценку докладов государств-членов, в которых должен быть отражен прогресс, достигнутый этими государствами в части выполнения вышеупомянутых обязательств<sup>99</sup>.

Эти доклады Комитета 1540 означают, что национальные правительства стран несут ответственность за обеспечение нераспространения ядерного оружия и поддержание безопасности ядерных материалов в своих государствах. Более того, эти доклады должны служить источником информации о степени выполнения правительствами своих обязательств, предусмотренных резолюцией 1540 Совета Безопасности ООН. В пункте 7 постановляющей части предлагается, чтобы другие государства обеспечили ресурсы и провели консультации по созданию нормативно-правовой инфраструктуры, необходимой в целях соблюдения резолюции, для тех государств, которые не смогут выполнить положения резолюции. Таким образом, существует возможность для повышения эффективности резолюции 1540 путем придания ей статуса юридически обязательной меры, которая будет способствовать более строгому соблюдению положений Конвенции о борьбе с актами ядерного

<sup>97</sup> Обсуждение роли А. К. Хана в содействии распространению ядерного оружия в коммерческих целях см. в Langewiesche, 'The Wrath of Khan', *Atlantic Monthly* (Nov. 2005) and Langewiesche, 'The Point of No Return', *Atlantic Monthly* (Jan./Feb. 2006).

<sup>98</sup> Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, см. сноску 4 выше, ст. 3 (п. а)–d)

<sup>99</sup> См. Olberg, 'Implementing Resolution 1540: What the National Reports Indicate', *Disarmament Diplomacy*, Issue 82 (Spring 2006), URL: <http://www.acronym.org.uk/dd/dd82/82lo.htm> (дата обращения: 05.01.2007).

терроризма.

## 5 Заключение

Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма обеспечивает расширение международной нормативно-правовой базы в области борьбы с террористическими угрозами. Таким образом, Конвенция закладывает правовые основы для международного сотрудничества, направленного на то, чтобы предотвратить получение террористами оружия массового уничтожения, приведение в действие которого может привести к катастрофическим последствиям. В Конвенции содержится общее описание актов ядерного терроризма и перечисляется широкий спектр возможных целей, включая объекты ядерной энергетики и ядерные реакторы. В Конвенции предусматривается уголовная ответственность за обладание, использование или угрозу использования радиоактивных устройств негосударственными субъектами, их сообщниками и организаторами с намерением причинить смерть или серьезное увечье или существенный ущерб собственности или окружающей среде. Государства-участники обязаны принять меры, четко предусматривающие, что действия, направленные на провоцирование ядерного террора, ни при каких обстоятельствах не подлежат оправданию по каким бы то ни было соображениям политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или иного аналогичного характера. Иными словами, государства обязаны классифицировать акты ядерного терроризма как преступления, в соответствии с их трактовкой в Конвенции, и вносить соответствующие изменения в собственные национальные уголовные кодексы, с тем чтобы обеспечить задержание, уголовное преследование и наказание лиц, нарушающих положения Конвенции. В этом соглашении также поощряется расширение обмена информацией и более тесное сотрудничество между странами в рамках преследования лиц, подозреваемых в терроризме. Несмотря на то что в Конвенции не указываются конкретные формы наказания, карательные меры должны соответствовать тяжести преступления.

Конвенция содержит обращенный к правительствам призыв сотрудничать в вопросах предотвращения террористических атак путем обмена информацией и оказания взаимной помощи при проведении уголовных расследований и процедур выдачи. В соответствии с положениями Конвенции любой изъятый ядерный или радиоактивный материал должен храниться в соответствии с гарантиями МАГАТЭ, а обращение с ним должно соответствовать стандартам МАГАТЭ в области охраны здоровья, безопасности и физической защиты. Аналогичным образом, в этом документе сохраняется право на использование ядерной энергии в мирных целях. В Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма признается право всех государств развивать и использовать ядерную энергию в мирных целях. Условием реализации этого права, разумеется, является обеспечение того, чтобы развитие ядерной энергетики в мирных целях не использовалось в качестве прикрытия для распространения ядерного оружия, как заявляется в резолюции 1540 Совета Безопасности.

Опыт последних лет наглядно свидетельствует о том, что принятие многосторонних соглашений о борьбе с террористическими актами не является достаточным условием для предотвращения или сдерживания такого рода

деятельности. основополагающая ценность Конвенции заключается в том, что она является неотъемлемым компонентом более широкой и комплексной скоординированной стратегии борьбы с терроризмом. В то же время нельзя не признать тот факт, что одного лишь международного соглашения недостаточно для ослабления угрозы ядерного терроризма. Эффективность Конвенции зависит от того, насколько государства-участники соблюдают и выполняют ее положения и обеспечивают их применение. При создании конвенции правительства должны реализовать ее положения в рамках своего внутреннего законодательства, соблюдать ее требования и обеспечивать соблюдение ее положений. В случае выполнения правительствами своих обязанностей в рамках этой Конвенции она позволит добиться поставленных целей и принесет желаемые результаты. невыполнение правительствами своих обязательств повлечет за собой соразмерное ослабление конкретных механизмов защиты, предусмотренных в Конвенции.

В конечном итоге, хотя Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма и является необходимым элементом правового режима в области борьбы с террористической деятельностью, одного такого документа недостаточно. В Конвенции сформулированы новые правила международного поведения физических лиц, установлены международные правовые нормы для обеспечения этих правил и перечислены обязанности государств по соблюдению этих норм. Тем не менее, какие бы правила ни были закреплены на бумаге, они не решают проблему угроз, существующих в реальном мире. Правительства должны сформулировать и реализовать четкие стратегические цели, в первую очередь в части совместных международных усилий по получению разведывательной информации о целях, возможностях и оперативных планах террористических групп, намеревающихся осуществить взрыв ядерных устройств, и обмену такой информацией. Кроме того, в основе усилий по выполнению этих стратегических целей должны лежать решимость и политическая воля государственных правительств, включая их волю при необходимости прибегать к вооруженной силе для достижения указанных стратегических целей. И наконец, Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма как международный документ устанавливает правовые рамки для признания преступного характера актов ядерного терроризма и принятия мер в отношении задержанных преступников. Однако от государственных директивных органов требуется использование всех необходимых законных средств, включая применение военной силы, для выполнения этих правовых предписаний в целях защиты и ограждения своих стран от подобных угроз. Поступить иначе значит свести на нет все практические преимущества и ценность Конвенции. И что еще хуже, это также означает, что риску подвергнутся те самые страны, которым в первую угрожают террористы, стремящиеся заполучить ядерное оружие. Мы живем во времена, когда наличие оружия массового уничтожения у одного-единственного человека может стать угрозой для всего мира, и такая цена для международного сообщества непомерно высока.