

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ПРЕСЕЧЕНИЕ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКТОВ И ИНЫХ ПРЕСТУПНЫХ ДЕЯНИЙ, СВЯЗАННЫХ С РАДИОАКТИВНЫМИ ИСТОЧНИКАМИ, В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНВЕНЦИЕЙ О БОРЬБЕ С АКТАМИ ЯДЕРНОГО ТЕРРОРИЗМА

Артем ЛАЗАРЕВ

Младший специалист по программам, Программа по предупреждению химического, биологического, радиологического и ядерного терроризма, Сектор по предупреждению терроризма, УНП ООН

Мария ЛОРЕНСО СОБРАДО

Руководитель, Программа по предупреждению химического, биологического, радиологического и ядерного терроризма, Сектор по предупреждению терроризма, УНП ООН

Франческа АНДРИАН

Специалист по программам, Программа по предупреждению химического, биологического, радиологического и ядерного терроризма, Сектор по предупреждению терроризма, УНП ООН

Резюме

Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма — единственное имеющее обязательную силу международное соглашение, затрагивающее вопросы обеспечения сохранности радиоактивных источников. В число ее основных положений входят криминализация определенных деяний, связанных с радиоактивными источниками, и установление юрисдикции в отношении таких правонарушений. Конвенция также стимулирует международное сотрудничество в этих вопросах. Поскольку угроза ядерного терроризма носит транснациональный характер, а последствия террористического акта или иного преступного деяния, связанного с радиоактивным материалом, могут распространяться далеко за пределы национальных границ, универсализация и эффективное осуществление данной Конвенции имеют важное значение. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности оказывает самую разнообразную поддержку в этой области, включая информационно-разъяснительную работу в рамках национальных, региональных и глобальных семинаров-практикумов, законодательную помощь и повышение квалификации работников системы уголовного правосудия. На основе значительного опыта в этой области Управление сделало ряд выводов, в том числе о необходимости применения индивидуального подхода к каждой стране или региону, о важности сотрудничества и взаимодействия с другими организациями, оказывающими помощь, о целесообразности комбинирования правовых и технических подходов и о принципиальном значении обучения работников системы уголовного правосудия.

1. ВВЕДЕНИЕ

Радиоактивные источники широко используются во всем мире, а в некоторых областях, например в сельском хозяйстве, промышленности и медицине, способствуют повышению качества жизни людей. Вместе с тем опасность использования радиоактивных источников в террористических или иных преступных целях — одна из самых серьезных проблем нашего времени, поскольку подобный инцидент может иметь катастрофические последствия для здоровья людей, нанести серьезный ущерб имуществу и окружающей среде. Международная

конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (МКБАЯТ) [1] — единственный имеющий обязательную силу международно-правовой документ, затрагивающий вопросы обеспечения сохранности радиоактивных источников.

2. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ

МКБАЯТ была принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 2005 году и вступила в силу двумя годами позднее, после того как депозитарию — Генеральному секретарю ООН — был сдан на хранение двадцать второй документ о ратификации. Конвенция имеет широкую сферу применения, о чем свидетельствует статья 1, в которой даны определения основных терминов. Во-первых, действие Конвенции распространяется на все радиоактивные источники и другой радиоактивный материал, в том числе используемые или сохраняемые для гражданских и военных целей. Во-вторых, МКБАЯТ охватывает ядерные объекты, включающие ядерные реакторы всех типов и «любое сооружение или средство передвижения, используемое для производства, хранения, переработки или транспортировки» радиоактивных источников и других разновидностей радиоактивного материала. В-третьих, сфера применения Конвенции распространяется на ядерные взрывные устройства и устройства, содержащие радиоактивные источники, например устройства, рассеивающие радиоактивный материал (УРМ), и устройства, излучающие радиацию (УИР).

3. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ПРЕИМУЩЕСТВА ПРИСОЕДИНЕНИЯ К КОНВЕНЦИИ

Помимо единых определений, в МКБАЯТ устанавливается минимальная основа для нормативно-правовой базы в области обеспечения сохранности радиоактивных источников и борьбы с радиологическим терроризмом. К главным элементам этой основы относятся криминализация определенных деяний, установление юрисдикции над подобными правонарушениями, механизмы международного сотрудничества и предупредительные меры для обеспечения сохранности радиоактивного материала.

От государств — участников МКБАЯТ требуется ввести уголовную ответственность за совершение ряда действий, связанных с радиоактивными источниками и соответствующими объектами. Помимо прочего, к таким действиям относится обладание радиоактивными источниками, УРМ или УИР либо их использование, а также использование или повреждение ядерных объектов таким образом, что происходит высвобождение или создается опасность высвобождения радиоактивного материала. Чтобы то или иное деяние квалифицировалось по МКБАЯТ как преступление, оно должно удовлетворять трем критериям. Как указано в тексте Конвенции, такое деяние должно быть незаконным (т. е. совершенным без законных оснований), умышленным (т. е. совершенным преднамеренно) и должно быть совершено с конкретным намерением. Применительно к вышеперечисленным действиям конкретное намерение заключается в том, чтобы причинить смерть, серьезное увечье либо существенный ущерб собственности или окружающей среде или чтобы вынудить физическое или юридическое лицо, международную организацию или государство совершить какое-либо действие или воздержаться от него (так называемый террористический мотив).

Положения МКБАЯТ о криминализации дополняются положениями о юрисдикции, которые помогают сократить количество существующих безопасных мест для совершения криминализированных деяний и убежищ для совершающих их преступников. В частности, каждое государство-участник обязано установить юрисдикцию в отношении вышеупомянутых преступлений, помимо прочего, в тех случаях, когда они совершаются на территории этого государства или его гражданином. Кроме того, Конвенция снижает вероятность того, что преступники смогут избежать наказания, поскольку требует от государства-участника, на территории которого находится предполагаемый преступник, привлечь его к уголовной ответственности или выдать его другому государству-участнику, претендующему на

юрисдикцию в отношении данного преступления. В совокупности вышеуказанные положения помогают усилить сдерживающий эффект на потенциальных преступниках.

Решающую роль в борьбе с радиологическим терроризмом играет сотрудничество между государствами. Например, преступление может быть совершено в одной стране, преступник — гражданин другой страны, а арестовывают и заключают под стражу его в конечном итоге в третьей стране. МКБАЯТ содержит положения, стимулирующие международное сотрудничество по нескольким направлениям, таким как обмен информацией о подготовке к совершению преступлений или об их совершении; расследования преступлений; уголовное судопроизводство и процедуры выдачи; установление контроля над радиоактивными источниками, которые являлись объектами преступления, или иное обращение с ними.

Наконец, Конвенция дополнительно обосновывает необходимость создания эффективного национального режима физической ядерной безопасности и обязывает государства-участники «прилагать все усилия к принятию соответствующих мер по обеспечению защиты радиоактивного материала», согласующихся с соответствующими рекомендациями и функциями Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ).

Помимо снижения количества возможных безопасных мест для совершения преступлений, связанных с радиоактивными источниками, и убежищ для совершающих их преступников, обеспечения согласованности соответствующего законодательства в разных странах и расширения международного сотрудничества государства могут получить и другие преимущества от присоединения к МКБАЯТ. Во-первых, использование Конвенции в качестве основы для соответствующей национальной нормативно-правовой базы повышает уровень национальной, региональной и международной безопасности. Во-вторых, МКБАЯТ дополняет собой два других основных международно-правовых документа по физической ядерной безопасности — Конвенцию о физической защите ядерного материала (КФЗЯМ) [2] и Поправку к ней [3]. Как отмечалось ранее, МКБАЯТ обладает более широкой сферой применения, которая охватывает не только ядерный материал, но и радиоактивные источники, используемые в гражданских и военных целях, и соответствующие объекты. В-третьих, положения МКБАЯТ содержат единые определения и обязывают государства-участники утвердить минимальные нормы в области обеспечения сохранности радиоактивных источников на основе руководящих документов МАГАТЭ. В целом Конвенцию следует считать не столько ограничением, сколько основой, в дополнение к которой государства-участники могут по своему усмотрению применять другие меры с целью совершенствования своей нормативно-правовой базы в области противодействия радиологическому терроризму.

Еще одно из преимуществ присоединения к МКБАЯТ состоит в том, что оно поможет государствам выполнять их обязательства по ряду резолюций Совета Безопасности ООН (СБ ООН), например резолюций 1373 [4] и 1540 [5] СБ ООН. Так, в первой резолюции пункт 2 постановляющей части обязывает государства-члены «отказывать в убежище тем, кто финансирует, планирует, поддерживает или совершает террористические акты или предоставляет убежище» и обеспечивать, чтобы такие террористические акты квалифицировались как «серьезные уголовные правонарушения во внутригосударственных законах и положениях и чтобы наказание должным образом отражало серьезность таких террористических актов», а также обеспечивать, чтобы лица, принимающие участие в таких действиях, привлекались к судебной ответственности. В соответствии с резолюцией 1540 СБ ООН государства берут на себя обязательство принимать и применять законы, запрещающие негосударственным субъектам «производить, приобретать, обладать, разрабатывать, перевозить, передавать или применять ядерное, химическое или биологическое оружие и средства его доставки» в террористических и иных целях, равно как и финансировать такую деятельность или иным образом содействовать ей.

4. ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С УНИВЕРСАЛИЗАЦИЕЙ И ЭФФЕКТИВНЫМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ

Хотя МКБАЯТ находится в силе с 2007 года, к ней присоединились еще не все государства: в настоящее время Конвенция насчитывает 118 государств-участников. До тех пор пока МКБАЯТ не будет применяться всеми государствами, добиться ликвидации убежищ для террористов или других преступников, использующих радиоактивные источники и другой радиоактивный материал, будет затруднительно. Обширный опыт взаимодействия с большим количеством государств, накопленный Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), показывает, что существует три основных категории факторов, препятствующих присоединению государств к Конвенции: отсутствие политической воли, недостаточная информированность и нехватка ресурсов.

Для некоторых государств присоединение к МКБАЯТ может иметь существенно меньшее значение, чем другие, более приоритетные задачи. К ним относятся, например, преодоление последствий длительной политической нестабильности и выстраивание устойчивой политической системы; урегулирование конфликтов с соседними странами; борьба с нищетой и обеспечение экономического развития в целом. Отсутствие политической воли может проявляться также в отсутствии национального органа или должностных лиц, которые добивались бы присоединения к МКБАЯТ. Ситуация может осложняться предстоящими парламентскими выборами или изменениями в правительстве. Поскольку процесс присоединения к Конвенции может зависеть от взаимодействия и сотрудничества между многочисленными субъектами, роль подобных сторонников присоединения критически важна.

Многие государства либо не знакомы с положениями МКБАЯТ, либо неправильно понимают их. Например, бытуют ошибочные представления о том, что государствам, не обладающим высокоактивными радиоактивными источниками, ядерным материалом или ядерными объектами, ядерный терроризм не угрожает или что присоединение к Конвенции влечет за собой существенную финансовую нагрузку. Кроме того, государства могут быть удовлетворены наличием большого количества других международно-правовых документов по борьбе с терроризмом (в настоящее время насчитывается 19 таких договоров), многие из которых содержат схожие, а в некоторых случаях и дублирующие друг друга положения. В таком случае некоторые государства могут ошибочно полагать, что принятых ими положений о криминализации, установлении юрисдикции и выдаче и прочих положений, которые содержатся в других правовых документах, достаточно, чтобы охватить случаи ядерного и радиологического терроризма.

Одним из факторов, препятствующих присоединению к МКБАЯТ, является нехватка в стране необходимых ресурсов и потенциала. В этой связи государства часто заявляют об отсутствии людских ресурсов (включая высокую текучесть кадров), финансового или технического потенциала для включения положений МКБАЯТ в национальное законодательство или их эффективного выполнения. В некоторых случаях отсутствуют необходимые знания или же нет ресурсов для организации соответствующего обучения сотрудников национальных органов, которые отвечали бы за осуществление МКБАЯТ. Отсутствие информации о доступной на международном уровне помощи лишь усугубляет неблагоприятную ситуацию.

Многие из государств — участников МКБАЯТ все еще испытывают трудности с эффективным выполнением ее положений. Наиболее часто в этой связи называются причины, описанные выше: наличие более приоритетных задач, отсутствие потенциала и ресурсов на национальном уровне.

5. ПОМОЩЬ СО СТОРОНЫ УНП ООН

Для оказания государствам помощи в преодолении вышеупомянутых трудностей определяющее значение имеют международные усилия. Основную помощь в связи с МКБАЯТ

оказывает УНП ООН, которое в настоящее время осуществляет два соответствующих проекта в области радиологической безопасности. Первый проект, финансируемый Европейским союзом и реализуемый совместно с Контртеррористическим управлением ООН, призван содействовать универсализации и эффективному осуществлению МКБАЯТ. В рамках второго проекта, финансируемого Канадой, оказывается поддержка универсализации международно-правовых документов, связанных с физической ядерной безопасностью, включая МКБАЯТ, КФЗЯМ и Поправку к ней 2005 года.

УНП ООН осуществляет широкий спектр мероприятий, направленных на универсализацию МКБАЯТ и повышение эффективности ее осуществления государствами — членами ООН. Для разъяснения преимуществ присоединения к Конвенции могут проводиться национальные, региональные и международные семинары и практикумы, вебинары, организовываться посещения стран и миссии экспертов. Поскольку МКБАЯТ, КФЗЯМ и Поправка к ней дополняют друг друга и обладают синергетическим эффектом, некоторые информационно-разъяснительные мероприятия посвящены всем трем документам и позволяют реализовать преимущества давнего и плодотворного сотрудничества между УНП ООН и МАГАТЭ, осуществляемого в рамках их мандатов. Примером подобного мероприятия служит первый совместный семинар по содействию универсализации Поправки к КФЗЯМ и МКБАЯТ, который прошел в ноябре 2021 года в Вене (Австрия).

Большое количество подготовленных УНП ООН учебных материалов способствует повышению осведомленности об МКБАЯТ и помогает системам уголовного правосудия вводить уголовную ответственность за преступления, связанные с ядерным терроризмом, и эффективно проводить расследования, осуществлять уголовное преследование и выносить судебные решения по делам о ядерном терроризме. Инструментарий технической помощи, связанной как с МКБАЯТ, так и с международно-правовой базой в области борьбы с радиологическим и ядерным терроризмом в целом, включает в себя модуль программы правового обучения, модули электронного обучения, серию вебинаров, учебное пособие с разбором вымышленных дел и учебное судебное разбирательство. Кроме того, УНП ООН создало сайт, полностью посвященный МКБАЯТ (www.unodc.org/icsant), на всех шести официальных языках ООН, на котором размещены вся необходимая информация и имеющиеся ресурсы по Конвенции. Наконец, УНП ООН по просьбам государств проводит обзоры национальных законодательных актов, принятых в целях выполнения положений МКБАЯТ о криминализации.

6. СДЕЛАННЫЕ ВЫВОДЫ

Накопленный УНП ООН обширный опыт оказания технической помощи государствам — членам ООН позволяет сделать ряд выводов относительно международных усилий, направленных на содействие универсализации и эффективному осуществлению МКБАЯТ. Во-первых, приоритеты, ресурсы и уровень готовности в том, что касается присоединения к МКБАЯТ и ее осуществления, зачастую неодинаковы в разных государствах и регионах, не говоря о наличии различных угроз безопасности. В этой связи для оказания эффективной и действенной помощи необходимо применять индивидуальный подход к каждой стране или региону.

Во-вторых, критически важную роль играет взаимодействие и сотрудничество с МАГАТЭ и другими организациями, оказывающими техническую помощь. Использование опыта друг друга и объединение усилий в достижении общей цели помогает задействовать максимальный объем ресурсов, избежать дублирования деятельности и ускорить достижение результатов.

В-третьих, положения МКБАЯТ носят комплексный характер и содержат технические определения и, среди прочего, требования о введении мер обеспечения физической ядерной безопасности. При осуществлении МКБАЯТ государствам следует также учитывать, что ее положения дополняются и усиливаются положениями КФЗЯМ и Поправкой к ней. В этой связи необходимо комбинировать правовой и технический подходы в информационно-

разъяснительной деятельности и в мероприятиях по созданию потенциала, а также взаимодействовать с широким кругом заинтересованных лиц на национальном уровне: парламентариями, работниками системы уголовного правосудия (судьями, прокурорами, сотрудниками правоохранительных органов), представителями различных министерств (юстиции, внутренних дел, иностранных дел) органов регулирования в ядерной сфере и т. д.

В-четвертых, важно организовывать обучение для работников системы уголовного правосудия, чтобы они имели возможность изучить вопросы, относящиеся к проблематике радиологической безопасности, которые на первый взгляд могут показаться сложными и трудными для понимания.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обеспечение сохранности радиоактивных источников предполагает не достижение конечного результата, а скорее непрерывное улучшение и совершенствование. За счет установления единой нормативно-правовой базы в данной области МКБАЯТ закладывает прочную основу для этой работы. Совместно используя эту базу, государства, УНП ООН и другие заинтересованные международные субъекты могут сотрудничать в деле избавления мира от радиологического терроризма.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ МАТЕРИАЛЫ

- [1] Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, A/59/766, Генеральная Ассамблея ООН, Нью-Йорк (2005 год).
- [2] Конвенция о физической защите ядерного материала, INFCIRC/274/Rev.1, МАГАТЭ, Вена (1980 год).
- [3] Поправка к Конвенции о физической защите ядерного материала, INFCIRC/274/Rev.1/Mod.1 (с исправлениями), МАГАТЭ, Вена (2021 год).
- [4] Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности [об угрозах международному миру и безопасности, создаваемых террористическими актами], S/RES/1373 (2001), Совет Безопасности ООН, Нью-Йорк (2001 год).
- [5] Резолюция 1540 (2004) Совета Безопасности [о нераспространении оружия массового уничтожения], S/RES/1540 (2004), Совет Безопасности ООН, Нью-Йорк (2004 год).