

## **Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма**

### **Рохан Перера**

*Советник по правовым вопросам Министерства иностранных дел, Шри-Ланка*

*Ранее занимавший должность Председателя Специального комитета, учрежденного резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1996 года (меры по ликвидации международного терроризма)*

### **Исторический контекст**

Специальному комитету Организации Объединенных Наций, учрежденному резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1996 года (Меры по ликвидации международного терроризма), было поручено Генеральной Ассамблеей разработать в первоочередном порядке Международную конвенцию о борьбе с бомбовым терроризмом (в дальнейшем именуемую Конвенцией о бомбовом терроризме), а затем Международную конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма (в дальнейшем именуемую Конвенцией о ядерном терроризме).

Тревожное развитие событий, которое может быть произойдет, если ядерное оружие или материал попадет в руки террористов, привлекло внимание международного сообщества в период после холодной войны. Такая озабоченность усиливалась при поступлении сообщений о большом количестве неучтенного обогащенного делящегося вещества пропавших без вести, главным образом из бывшего Союза Советских Социалистических Республик (СССР), которые порождали опасения, что такой материал свободно провозится контрабандным путем через международные границы в Центральной Азии. Следует также напомнить, что сфера действия единственной существовавшей в это время международной конвенции по данному предмету – Конвенции 1980 года о физической защите ядерного материала – ограничивалась ядерным материалом, используемым для мирных целей, и не охватывала ядерный материал военного характера.

Такова была обстановка, в которой Специальный комитет в 1998 году приступил к работе над проектом Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, подготовленном на основе текста, представленного Российской Федерацией, которая завершилась принятием данной Конвенции Генеральной Ассамблеей 13 апреля 2005 года и ее открытием для подписания 14 сентября 2005 года.

### ***Важные события в истории ведения переговоров и сводка основных положений***

Указанная конвенция возлагает обязанность на государства-члены признавать правонарушения в рамках Конвенции уголовными преступлениями согласно их национальному законодательству и определять надлежащую меру наказания за совершение этих преступлений, принимая во внимание их

степень тяжести. Далее, Конвенция возлагает обязанность устанавливать юрисдикцию как территориальную, так и экстерриториальную, по мере необходимости, в отношении правонарушений, изложенных в Конвенции.

Конвенция о ядерном терроризме, следуя примеру своих предшествующих секторальных конвенций, основывалась на режиме "выдавать или осуществлять судебное преследование". С целью укрепления этого режима Конвенция также содержит стандартное положение, встречающееся в ранее принятых секторальных конвенциях, *в частности*, считать правонарушения согласно Конвенции в качестве влекущих выдачу преступлений в любом договоре об экстрадиции, *возможности специальной* выдачи, рассматривая Конвенцию как основу для выдачи при отсутствии договора, а также изменение положений существующих договоров об экстрадиции в той мере, в какой они не совместимы с положениями Конвенции.

Последнее положение, содержащееся в пункте 5 статьи 13, относительно изменения положений существующих договоров об экстрадиции, приобретает особое значение в контексте статьи 15, правовой эффект которой состоит в том, что следует рассматривать правонарушения, определенные в Конвенции, в качестве "неполитических" преступлений для целей экстрадиции. Соответственно, просьба о выдаче или взаимной правовой помощи в связи с таким правонарушением не может быть отклонена на единственном основании, что она касается политического преступления или преступления, связанного с политическим преступлением, или преступления, вдохновленного политическими мотивами.

Таким образом, принимая во внимание ужасный и беспорядочный характер преступлений, связанных с использованием ядерного или радиоактивного вещества, "общеизвестный" довод защиты, которым может воспользоваться скрывающийся от правосудия преступник, т. е. изъятие для политических преступлений, отклоняется в отношении правонарушителя, совершившего преступление согласно Конвенции. Это положение корнями уходит в Декларацию 1996 года, дополняющую Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 года и в секторальные конвенции "нового поколения", которые последовали за этим, в частности Конвенцию о бомбовом терроризме (см. вступительное замечание к Декларации 1994 года о мерах по ликвидации международного терроризма).

Статья 7 Конвенции предусматривает обязательство государств-участников сотрудничать, *помимо прочего*, путем принятия всех возможных мер в целях предотвращения подготовки в пределах своих соответствующих территорий к совершению преступлений, указанных в статье 2 Конвенции, в пределах или за пределами их территорий и противодействия такой подготовке; путем обмена точной и проверенной информацией и координации административных и других мер для выявления, предотвращения, пресечения и расследования таких преступлений, а также в целях привлечения к уголовной ответственности лиц, обвиняемых в совершении этих преступлений.

Для целей предотвращения преступлений согласно данной Конвенции государства-участники обязаны прилагать все усилия в смысле статьи 8 к принятию соответствующих мер по обеспечению защиты радиоактивного материала с учетом соответствующих рекомендаций и функций Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ).

Новаторские положения Конвенции, касающиеся особого характера проблем, которые могут возникнуть в посткризисных ситуациях, связанных с незаконным использованием ядерного или радиоактивного материала, изложены в статье 18. Таким образом, по смыслу пункта 1 статьи 18, захватив или иным образом взяв под контроль радиоактивный материал, устройства или ядерные объекты после того, как было совершено преступление, описанное в статье 2, государству-участнику, обладающему такими предметами, нужно:

- a) принять меры с целью обезвредить радиоактивный материал, устройство или ядерный объект;
- b) обеспечить, чтобы любой ядерный материал хранился в соответствии с применимыми гарантиями МАГАТЭ; и
- c) учитывать рекомендации по физической защите и стандарты в области здоровья и безопасности, опубликованные МАГАТЭ.

Далее в статье подробно излагаются, *среди прочего*, условия возврата и хранения вышеуказанных предметов по окончании любых разбирательств, связанных с тем или иным преступлением согласно Конвенции. Так, от государства-участника требуется вернуть любой радиоактивный материал, устройство или ядерный объект после консультаций с заинтересованными государствами-участниками, в частности относительно условий возврата и хранения, государству-участнику, которому они принадлежат, или государству-участнику, гражданином или жителем которого является физическое или юридическое лицо, владеющее таким радиоактивным материалом, устройством или ядерным объектом, либо государству-участнику, с территории которого они были похищены или иным незаконным образом получены.

Эта статья также касается специальных режимов, которые применяются в отношении владения радиоактивным или ядерным веществом. Так, например, в пункте 3 b) статьи 18 рассматривается ситуация, когда государство-участник, обладающее радиоактивным веществом, устройствами или ядерными объектами, незаконно владеет ими. В таких случаях это государство обязано обеспечить, чтобы указанное вещество, устройства или ядерные объекты передавались как можно скорее во владение государства, для которого такое владение является законным и которое обеспечит необходимые гарантии, совместимые с требованиями пункта 1 данной статьи (относящейся к обезвреживанию, безопасности и физической защите).

В случаях, когда радиоактивный материал, устройства или ядерное вещество не принадлежат какому-то из государств-участников, или гражданину или жителю государства-участника, либо не было похищено или получено другим незаконным путем с территории государства-участника, или если никакое государство не желает принимать такой предмет, требуется принять отдельное решение в консультации с заинтересованными государствами и любой имеющей отношение к делу международной организацией.

Эти подробные положения, которые учитывают подвластность особых режимов, применяемых в отношении владения радиоактивным материалом, устройствами или ядерными объектами, а также их конкретные требования касательно обезвреживания такого материала, его физической защиты и т. д., также подчеркивают особую роль государств, имеющих необходимый потенциал для оказания помощи в посткризисных ситуациях, и важнейшую роль в таких ситуациях международных организаций со специализированным мандатом, например, МАГАТЭ.

Государство-участник, обладающее радиоактивным материалом, устройством или ядерным объектом может, следовательно, запросить помощь и содействие со стороны других государств-участников и соответствующих международных организаций, в частности МАГАТЭ, и рекомендуется, чтобы такие государства и организации предоставляли помощь в максимально возможной степени. Государствам-членам, причастным к ликвидации или сохранению радиоактивного материала, устройства или ядерного объекта, также нужно информировать Генерального директора МАГАТЭ о том, каким образом тот или иной предмет был ликвидирован или сохранен.

Сфера применения Конвенции была одним из ключевых вопросов, подлежащих рассмотрению во время переговоров, который задержал заключение соглашения по тексту на несколько лет. Некоторые государства приводили довод, что поскольку ядерные материалы и ядерные реакторы находятся во владении или под контролем государств, следует надлежащим образом рассмотреть законность применения или угрозы применения ядерного оружия и, следовательно, деяния государственных субъектов также должны быть включены в сферу действия предлагаемой конвенции.

Другие государства, однако, указывали, что правовой режим, лежащий в основе существующих секторальных конвенций, носит правоприменительный характер и исключительно сосредоточен на индивидуальной уголовной ответственности лиц за конкретные акты террористического характера, тщательно исключая из их сферы действия любой вопрос об ответственности государства, которая регулируется другими принципами международного права. Эта позиция в отношении Конвенции о ядерном терроризме, как утверждали они, не могла быть какой-то иной.

Этот вопрос был, наконец, решен на основе "пакета", включающего пункт преамбулы и постановляющую часть, цель которого была:

- а) вырезать некоторые виды деятельности, которыми занимаются государственные субъекты и которые регулируются другими областями права, исходя из сферы действия Конвенции; и
- б) пояснить, что такое исключение не означает освобождение от наказания и что будут применяться другие законы в зависимости от обстоятельств в отношении этой деятельности.

Так преамбула Конвенции гласит:

"Отмечая, что деятельность вооруженных сил государств осуществляется в соответствии с нормами международного права вне рамок настоящей Конвенции и что исключение некоторых деяний из сферы применения этой Конвенции не означает попустительства или признания законными в противном случае незаконных деяний или исключения из сферы судебного преследования в соответствии с другими законами" (пункт 13).

Это положение основывалось на аналогичном положении в Конвенции о бомбовом терроризме, которое было сформулировано в контексте, исключающем из сферы действия этой Конвенции деятельность вооруженных сил государств.

Это положение преамбулы было подкреплено постановляющей частью, включенной в виде пункта 4 статьи 4, которая была направлена на разграничение сферы действия Конвенции и выделение других применимых режимов. Этот пункт гласит:

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

Это положение, сформулированное на основе предложения, сделанного Мексикой, было широко приемлемо для делегаций как обеспечивающее соответствующий противовес пунктам 2 и 3 этой статьи (исключение деятельности вооруженных сил и военных сил государства, соответственно, и что такие исключения не равносильны освобождению от наказания).

Таким образом, статья 4 Конвенции, рассматриваемая вместе с преамбулой, подчеркивает исключение конкретных видов деятельности из сферы действия Конвенции, учитывая применимость других правовых режимов к таким видам деятельности, а также тот факт, что такие исключения не означают освобождение от наказания. Также обосновывается положение о том, что Конвенция о ядерном терроризме, будучи правоприменительным документом, не касается вопроса о законности применения или угрозы применения ядерного оружия, который по-прежнему регулируется применимыми специальными режимами.

***Влияние на последующие правовые события***

Аналогичные вопросы, относящиеся к области применимости Конвенции и затрагивающие проблему ответственности государственных субъектов в отношении актов терроризма и исключения военных сил государств из сферы действия Конвенции, всплыли в связи с проходящими в настоящее время переговорами по проекту Всеобъемлющей конвенции о международном терроризме.

Хотя в ходе переговоров используется подход, аналогичный применяемому в отношении Конвенции о ядерном терроризме, т. е. "выделенное" указание на применимый правовой режим, компромисс пока еще не достигнут, учитывая сферу охвата и несекторальный характер проекта Всеобъемлющей конвенции о международном терроризме.

Уместно также напомнить в этом контексте, что при достижении консенсуса по Конвенции о ядерном терроризме имело место общее понимание того, что подготовка проекта Конвенции о ядерном терроризме была особым вопросом, который должен был рассматриваться по существу, и что с нерешенными проблемами по данному проекту следовало разбираться отдельно от нерешенных проблем, относящихся к проекту Всеобъемлющей конвенции.

**Соответствующие материалы**

Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (Конвенция о физической защите ядерного материала), 26 October 1979, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1456, p. 101.

Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма, резолюция 49/60 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1994 года (Меры по ликвидации международного терроризма).

Декларация, дополняющая Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 года, резолюция 51/210 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1996 года (Меры по ликвидации международного терроризма).

International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом), New York, 15 December 1997, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2149, p. 256.