

МЕЖДУНАРОДНАЯ БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Упреждающий шаг международного сообщества в борьбе с ядерным терроризмом

*Змеевский А.В.**

14 сентября 2005 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин первым поставил свою подпись под текстом Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма¹. Его примеру в тот же день последовали руководители еще 32 стран. Всего в ходе «Саммита-2005» (Нью-Йорк, 14-16 сентября) Конвенцию подписали 82 государства. Таков впечатляющий итог непростой истории разработки и принятия этой конвенции, инициированной Россией.

Сама идея подготовки в ООН международного инструмента в данной области восходит к 1993 году. В распространенном по инициативе России на 48-й сессии ГА ООН совместном письме постоянных представителей государств – членов СНГ ставился, в частности, вопрос о «целесообразности выработки международно-правового инструмента, направленного на предупреждение, пресечение и ликвидацию последствий актов терроризма с использованием ядерного оружия или ядерного материала» (док. А/С.6/4814 от 13 октября 1993 г.).

В 1996 г. пришло время заняться практическим воплощением в жизнь этого предложения. На 51-й сессии Генассамблеи ООН вызрела идея создания ее Специального комитета, который бы занялся подготовкой актуальных международных договоров по борьбе с различными проявлениями терроризма. Спецкомитет был учрежден Генассамблеей 17 декабря 1996 г. в ее резолюции 51/210.

*Змеевский Александр Владимирович – директор Департамента по вопросам новых вызовов и угроз МИД России.

¹ Документ опубликован в №4 Московского журнала международного права за 2005 год.

В его мандат вошла и разработка Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма. Текст ее проекта был представлен Россией в Спецкомитет в 1997 г. Весной 1998 г. началась практическая работа по согласованию российского проекта, которая завершилась его принятием Генассамблеей ООН весной 2005 г.² (сравнительно длительный срок, принимая во внимание, что Спецкомитет согласовал во многом сходную международную Конвенцию о борьбе с бомбовым терроризмом в течение 1997 г.).

На начальном этапе работа в Спецкомитете над российским проектом также шла в режиме, заданном согласованием «бомбовой конвенции». В его рабочих органах удалось преодолеть наиболее проблемные переговорные препятствия, с которыми международное сообщество столкнулось и при разработке конвенции о бомбовом терроризме (в частности, в вопросе нераспространения конвенции на действия вооруженных сил государств, включая их правоохранные органы и спецслужбы).

Кризис наступил неожиданно на заседании Спецкомитета осенью 1998 г., когда при рассмотрении подготовленного его рабочей группой текста проекта представитель Мексики выразила озабоченность: не будет ли принятие Конвенции истолковано как согласие с легитимностью ядерного оружия. Хотя проект не содержал таких положений, на фоне известного решения Международного Суда 1996 г. по вопросу о легитимности ядерного оружия такая постановка вопроса вызвала живой отклик у ряда делегаций. Консенсуса достичь не удалось. Принятие решения было отложено на несколько недель до заседания VI Комитета ГА ООН. Но развязка не была найдена и там. Дальше – больше. Очередное обострение ситуации на Ближнем Востоке привело к пересмотру позиций сначала арабских, а затем и всех неприсоединившихся стран в отношении распространения положений проекта на действия вооруженных сил государств, под определение которых согласно Конвенции подпадают и их правоохранные органы, а также спецслужбы. Несогласованные положения приобрели не только нарочито яркую политическую окраску, но и были возведены в принцип, утвержденный решениями Конференции министров иностранных дел государств – членов Движения неприсоединения (ДН).

Переговорные позиции ужесточились. Доходило до того, что страны ДН давали только коллективные ответы на любые формулировки,

² Резолюция 59/290 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 апреля 2005 г.

предлагаемые с целью выхода из сложившейся ситуации. Разумных развязок не просматривалось. Работа над проектом зашла в тупик.

На соответствующем этапе после неоднократных попыток найти устраивающий всех компромисс на основе многочисленных формулировок, создания с этой целью различных рабочих структур, групп «друзей председателя Спецкомитета», назначения координаторов проекта и т.п. стало очевидно, что возникшие проблемы лежат отнюдь не в юридической плоскости. Необходимы дополнительные политические импульсы весьма высокого уровня, чтобы сдвинуть дело с мертвой точки и преодолеть возникшие разногласия. Потребовались время, терпение и кропотливая политико-дипломатическая работа в ООН, на различных других международных форумах, по столицам, чтобы постепенно сформировались условия для согласования проекта на основе формулировок, отвечающих интересам всего международного сообщества. Не последнюю роль сыграло и то, что за этот период глобальный характер террористической угрозы стал осознанной реальностью для большинства членов международного сообщества. Тем более что над человечеством нависла угроза терактов с применением средств массового уничтожения.

Принятие Конвенции стало важным объединяющим фактором в борьбе против общей опасности, своего рода поворотным моментом в деле развития международно-правовой основы противодействия терроризму. Как подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин, «в результате совместной работы создан эффективный правовой инструмент по предотвращению такой реальной угрозы, как использование террористами оружия массового уничтожения»³.

В чем же заключается «добавочная ценность» Конвенции? Это первый универсальный договор, направленный на предотвращение террористических актов массового поражения. В условиях, когда террористические структуры стремятся к обладанию ядерным потенциалом, принятие такого договора имеет исключительно важное значение, прежде всего для поддержания международного мира и безопасности. Кроме того, Конвенция стала первым антитеррористическим договором, разработанным на упреждение, т.е. до совершения терактов с использованием ядерного материала и других радиоактивных веществ.

³ Выступление Президента России В.В. Путина на заседании Совета Безопасности, Нью-Йорк, 14 сентября 2005 года. Сообщение Пресс-службы Президента России. МИД России, Департамент информации и печати (15.09.2005).

Если говорить о содержательной характеристике Конвенции, то она, в первую очередь, нацелена на то, чтобы:

- подвести правовую базу под эффективное противодействие актам ядерного терроризма, включая их пресечение и ликвидацию последствий;

- обеспечить антитеррористическую защиту как мирного, так и военного атома, пресечь теракты с использованием самодельных ядерных устройств;

- обеспечить неотвратимость ответственности лиц, виновных в совершении актов ядерного терроризма, на основе принципа «либо выдай, либо суди».

Вопреки предсказаниям скептиков, согласование «понятийного аппарата» Конвенции (ст. 1) прошло весьма оперативно. Максимально были использованы соответствующие формулировки Конвенции о физической защите ядерного материала 1980 г., другие наработки МАГАТЭ. Участие в работе Спецкомитета экспертов этой наиболее авторитетной в ядерной области международной организации сыграло не последнюю роль в согласовании определений «радиоактивного материала», «ядерного материала», «ядерного объекта», «устройства».

Важно, что Конвенция не замыкается только на отражении террористической угрозы, связанной с незаконным использованием ядерного материала. Ее действие распространяется на случаи, связанные с использованием террористами других радиоактивных веществ, которые содержат самопроизвольно распадающиеся нуклиды и могут в силу своих радиологических свойств или свойств своего деления причинить смерть, серьезное увечье либо существенный ущерб собственности или окружающей среде. Отсюда необходимость закрепления в Конвенции более широкого, чем «ядерный материал», понятия – «радиоактивный материал».

Примечательная черта определений «ядерного объекта» и «устройства» в том, что ими охватываются объекты и устройства как мирного, так и военного предназначения. По инициативе российской делегации достигнуто понимание, что понятие «устройство» включает и самодельные устройства соответствующего профиля, угрозу создания которых террористами нельзя полностью исключать (особенно для использования в целях рассеивания радиоактивного материала или излучения радиации).

Понятия «государственного или правительственного объекта», «вооруженных сил государства» также сравнительно легко прошли

согласование, поскольку основывались на аналогичных формулировках Конвенции о бомбовом терроризме.

Статья 2 раскрывает, что понимается под преступлением по смыслу конвенции. Речь идет о деяниях, совершаемых любым лицом незаконно и умышленно, когда оно:

– владеет радиоактивным материалом либо изготавливает устройство или владеет им с намерением причинить смерть или серьезное увечье или нанести существенный ущерб собственности или окружающей среде;

– использует радиоактивный материал или устройство любым образом либо использует или повреждает ядерный объект таким образом, что происходит высвобождение или создается опасность высвобождения радиоактивного материала с намерением причинить смерть или серьезное увечье, или нанести существенный ущерб собственности или окружающей среде, или вынудить физическое или юридическое лицо, международную организацию или государство совершить какое-либо действие или воздержаться от него.

Попытка совершить одно из вышеупомянутых деяний квалифицируется тоже как преступление.

К этой же уголовно-правовой категории Конвенция относит угрозу совершения преступления, связанного с описанным выше использованием радиоактивного материала или устройства, правда, лишь при наличии признаков, указывающих на реальность этой угрозы. Кроме того, преступными являются действия лица, которое незаконно и умышленно требует радиоактивный материал, устройство или ядерный объект, прибегая при этом к угрозе при обстоятельствах, указывающих на реальность этой угрозы, либо к применению силы.

К категории преступных отнесены соучастие в указанных деяниях, а также организация других лиц или руководство ими с целью совершения таких деяний.

Любое лицо также совершает преступление, если оно любым другим образом способствует совершению вышеуказанных деяний группой лиц, действующих с общей целью. Причем такое содействие должно оказываться умышленно, либо в целях поддержки общего характера преступной деятельности или цели группы, или же с осознанием умысла группы совершить соответствующее преступление или преступления.

Это положение является одной из первых попыток (а с учетом того, что оно было согласовано в проекте Конвенции еще в 1998 г., возмож-

но, – первой) криминализировать на международно-договорном уровне любые другие разновидности содействия террористическим группировкам. Это крайне важно, поскольку все формы «способствования» терроризму просто невозможно предусмотреть, а тем более прописать в международном договоре.

При формулировании в Конвенции круга преступных деяний максимально учтены наработки действующих глобальных антитеррористических конвенций, хотя есть и новации, отражающие ее «ядерную» специфику (например, включение в качестве критерия криминализации намерения нанести существенный ущерб окружающей среде).

Логичным продолжением ст. 2 стали положения, обязывающие государства-участники принять меры по криминализации преступлений по смыслу Конвенции, т.е. признанию их уголовно-наказуемыми согласно национальному законодательству. Причем наказание за них должно определяться с учетом тяжкого характера этих преступлений (ст. 5).

Кроме того, в области внутреннего законодательства участникам Конвенции предписано принять меры, чтобы эти преступления «ни при каких обстоятельствах не подлежали оправданию по каким-либо соображениям политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или иного аналогичного характера» (ст. 6). Хотя аналогичные положения уже содержатся в Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г. и Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., а также в антитеррористических резолюциях Совета Безопасности ООН, их включение имеет очень важное значение для обеспечения последовательности линии международного сообщества в этом вопросе, а также в целях формирования почвы для международного запрещения любой глорификации и иного восхваления терроризма, а также лиц, его осуществляющих. Этот сигнал получил отклик в резолюции 1624 Совета Безопасности ООН, принятой в ходе его заседания на высшем уровне 14 сентября 2005 г. В ее преамбуле отвергаются «попытки оправдания и прославления (apologie) террористических актов, которые могут побудить к совершению новых террористических актов».

Как и в большинстве других глобальных антитеррористических договоров из сферы применения Конвенции исключаются (ст. 3) случаи: когда преступление совершено в одном государстве, предполагаемый преступник и потерпевшие являются гражданами этого государства, предполагаемый преступник найден на территории этого государства,

и никакое другое государство не имеет оснований для осуществления своей юрисдикции. По сути дела, из-под действия Конвенции выводятся ситуации, в которых отсутствует т.н. «иностраннный элемент», обуславливающий необходимость международного взаимодействия. Однако даже в этих случаях не исключается возможность применения положений Конвенции, касающихся сотрудничества, в т.ч. в части, касающейся обмена информацией, оказания взаимной правовой помощи, выдачи, обеспечения прав и свобод задержанных.

Статья 4 также содержит положения о сфере охвата по наиболее проблемным вопросам. Конвенция не касается и никоим образом не может быть истолкована как касающаяся вопроса о законности применения или угрозы применения государствами ядерного оружия. Эта формулировка была предложена Мексикой в ходе заседания Спецкомитета в 2003 г. и активно поддержана российской, а затем и другими делегациями. Она стала реальным воплощением компромисса, который позволил вывести из тупика работу Спецкомитета по вопросу о возможном влиянии положений Конвенции на болезненную для многих стран тему о законности ядерного оружия.

Развязка другого, пожалуй, самого нервного узла Конвенции также найдена в ст. 4. Речь – об отграничении законных действий вооруженных сил государств (включая их правоохранительные органы и спецслужбы) от акций террористов. С другой стороны, нужно было найти формулировки, которые снижали бы озабоченность ряда стран возможными злоупотреблениями со стороны вооруженных сил в контексте проведения антитеррористических операций.

В результате компромисс был выработан на основе соответствующих положений конвенций о борьбе с бомбовым терроризмом и финансированием терроризма. Ключевое положение, содержащее необходимый баланс, заключается в следующем: «Действия вооруженных сил во время вооруженного конфликта, как эти термины понимаются в международном гуманитарном праве, которые регулируются этим правом, не регулируются настоящей Конвенцией, как не регулируются ею действия, предпринимаемые вооруженными силами государства в целях осуществления их официальных функций, поскольку они регулируются другими нормами международного права». При этом данные положения не должны истолковываться как одобряющие или делающие законными незаконные в иных отношениях акты

или как препятствующие привлечению к ответственности на основании других законов⁴.

Устанавливается также, что ничто в 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 ООН и международным гуманитарным правом.

Это положение подкрепляется в ст. 21 и 22. В них государствам-участникам предписывается выполнять свои обязательства по Конвенции таким образом, чтобы это отвечало принципам суверенного равенства и территориальной целостности государств, а также невмешательства во внутренние дела других государств. При этом указывалось, что ничто в Конвенции не наделяет государство-участника правом осуществлять на территории другого государства-участника юрисдикцию и функции, которые входят в компетенцию властей этого другого государства-участника в соответствии с его национальным законодательством.

Конвенция определяет основные направления сотрудничества, как уже традиционные для антитеррористических конвенций, так и отражающие «ядерную» специфику Конвенции. Среди них – меры по предотвращению преступлений ядерного терроризма, в т.ч. запрет государствами-участниками на их территориях незаконной деятельности лиц, групп и организаций, которые поощряют, подстрекают, организуют, преднамеренно финансируют, оказывают техническую помощь, или предоставляют информацию, или участвуют в совершении этих преступлений.

Государство освобождается от обязательства предоставлять информацию другому участнику, если это предписано его национальным законодательством или может поставить под угрозу безопасность заинтересованного государства или физическую защиту ядерного материала.

Особое место в Конвенции отводится МАГАТЭ. Во многом перекликаясь с положениями Международной конвенции о физической защите ядерного материала (а теперь и принятой в июле 2005 г. ее новой редакцией), она предписывает государствам-участникам «прилагать все усилия к принятию соответствующих мер по обеспечению защиты радиоактивного материала с учетом соответствующих рекомендаций и функций Международного агентства по атомной энергии» (ст. 8).

⁴ В преамбулу Конвенции (для усиления политической значимости) включены положения, как бы суммирующие достигнутый компромисс.

Блок статей, касающийся задержания предполагаемых преступников, их содержания под стражей, соблюдения их прав и свобод, оказания правовой помощи и выдачи, во многом является проекцией соответствующих положений конвенций о борьбе с бомбовым терроризмом и финансированием терроризма, нацеленных на обеспечение неотвратимости ответственности лиц, причастных к терактам на основе принципа «либо выдай, либо суди».

Не является исключением и ст. 15, устанавливающая, что ни одно из преступлений, установленных в Конвенции, не рассматривается для целей выдачи или взаимной правовой помощи как политическое преступление, или преступление, связанное с политическим преступлением, или преступление, вызванное политическими мотивами. С учетом этого просьба о выдаче или о взаимной правовой помощи не может быть отклонена лишь на том основании, что она касается политического преступления или преступления, имеющего такую политическую окраску.

17 мая 2004 г. Бельгия сделала оговорку в отношении аналогичной статьи Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., в которой в исключительных обстоятельствах резервирует право отказывать в выдаче или взаимной правовой помощи по изложенным выше политическим основаниям⁵. Вот почему ст. 15 в Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма имеет принципиальное значение как подтверждающая неизменность линии международного сообщества в этом вопросе, закрепленной в ряде новейших глобальных антитеррористических договоров и резолюций Совета Безопасности ООН. Попустительство здесь может повлиять и на выполнение второй составляющей принципа «либо выдай, либо суди» – отказа предавать суду лишь на том основании, что преступление имеет политическую мотивацию. Тем самым подрывались бы сами основы международного антитеррористического сотрудничества – обеспечение неотвратимости ответственности.

⁵ Возражения на бельгийскую оговорку сделали США, Великобритания, Германия, Канада, Италия, Нидерланды, Испания. В политическом заявлении Российской Федерации по этому вопросу отмечается, в частности, что бельгийская оговорка «способна поставить под угрозу возможность последовательной реализации положений Конвенции и достижения ее ключевых задач, в т. ч. создания условий для предпринятия совместных усилий членов международного сообщества в противодействии терроризму и преступлениям, способствующим совершению актов терроризма». В возращении Канады указывается, что бельгийская оговорка противоречит цели и объекту Конвенции.

Новаторской стала ст. 18, в которой сделана одна из первых попыток ответить на вопрос, что делать с радиоактивными материалами, устройствами или ядерными объектами, захваченными или иным образом взятыми под контроль государством-участником после того, как было совершено преступление по смыслу Конвенции. В таких ситуациях государству, обладающему указанными предметами, предписывается (п. 1 ст. 18) следующее:

- принимать меры с целью их обезвреживания;
- обеспечивать, чтобы любой ядерный материал хранился в соответствии с применимыми гарантиями МАГАТЭ;
- учитывать рекомендации по физической защите и стандарты в области охраны здоровья и безопасности, опубликованные МАГАТЭ.

По окончании любых разбирательств, связанных с преступлением по Конвенции, или раньше, если того требует международное право, после консультаций (в частности, об условиях возвращения и хранения) с заинтересованными государствами-участниками любой выше-названный предмет возвращается либо государству-участнику, которому он принадлежит, либо гражданином или жителем которого является физическое или юридическое лицо – владелец предмета, либо с территории которого он похищен или иным образом незаконно получен (п. 2 ст. 18).

Разработчики конвенции попытались предусмотреть, что необходимо делать в ситуациях, не вписывающихся в эту «классическую» схему действий.

1. 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, в этой ситуации Конвенция предписывает обладающему ими государству-участнику предпринять меры, предусмотренные в п.п. 1 и 2 ст. 18. При этом подчеркивается, что такие материалы, устройства и объекты используются исключительно в мирных целях.

2. Когда для государства-участника обладание такими материалами, устройствами или объектами является незаконным, оно должно (п. 3(2) ст. 18) обеспечивать, чтобы они как можно скорее для целей их обезвреживания были переданы в распоряжение государства (разумеется, в консультации с ним), для которого такое обладание является законным и которое, когда это необходимо, дало заверения, соответствующие мерам, предусмотренным п.п. 1 и 2 ст. 18.

3. Когда такие материалы, устройства или объекты не принадлежат никому (ни одному из государств-участников, ни их гражданам или жителям) и не были похищены или иным образом незаконно получены с территории государства-участника, и ни одно из государств не желает получить такой предмет, в этой ситуации при выполнении мер, предусмотренных в п. 3(2) ст. 18 после консультаций между заинтересованными государствами и любыми соответствующими международными организациями принимается отдельное решение о том, как распорядиться указанным предметом.

Для целей возвращения таких радиоактивных материалов, устройств или ядерных объектов или принятия иного решения по ним обладающее ими государство-участник может просить о помощи и сотрудничестве другие государства-участники и любые соответствующие международные организации, в частности МАГАТЭ, которым предписывается оказывать соответствующую помощь.

Нельзя допустить, чтобы такие предметы оказались у криминала. «Пока еще не было случаев, чтобы в руки террористов попало ядерное оружие или какие-то его компоненты, ядерные или другие радиоактивные материалы, которые были бы использованы в попытке совершить террористические акты, – комментировал журналистам 13 апреля 2005 г. принятие Конвенции Генассамблеей ООН министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров. – Этот договор был инициирован нами достаточно прозорливо, потому что сегодня угроза попадания ОМУ в руки террористов «у всех на устах». Принимаются активные меры для ее пресечения. Этот договор подводит под эти усилия солидную международно-правовую базу на стыке двух, наверное, самых серьезных угроз миру и безопасности: терроризма и распространения ОМУ»⁶.

Для нас Конвенция особенно ценна еще и потому, что стала первым договором, принятым в ООН по инициативе России.

Общая ее ценность для международного сообщества в том, что она была принята без голосования. Это проявление высшей мудрости всех государств – выйти на консенсус по столь важному международно-правовому документу, не поддаваться соблазну форсировать его принятие голосованием, проигнорировав интересы партнеров по переговорам, тем самым поставив под угрозу общность целей и задач в борьбе с терроризмом.

⁶Стенограмма ответов на вопросы СМИ министра иностранных дел С.В. Лаврова от 13 апреля 2005 г. (729-13.04.2005).

Глубокая признательность и благодарность всем, кто помог выйти на искомый результат, открывающий перспективы скорейшего вступления Конвенции в силу и неуклонного выполнения ее положений в парировании угрозы ядерного терроризма.

Серьезный импульс этой работе придает принятое в рамках ОБСЕ 20 июня 2005 г. по инициативе России и Франции Заявление министров иностранных дел государств – участников этой организации в поддержку Конвенции.

Участники ОБСЕ обязались предпринять все усилия для подписания Конвенции 14 сентября 2005 г. в Нью-Йорке в день начала работы саммита ООН, когда Конвенция была открыта к подписанию (44 из них поставили свою подпись под Конвенцией до окончания нью-йоркского саммита). Они также приняли на себя политическое обязательство обеспечить ее скорейшую ратификацию.

Главное сейчас – обеспечить скорейшее вступление Конвенции в силу (для этого необходима ее ратификация 22 государствами), чтобы заработал международный механизм, призванный надежно защитить мир от «ядерных террористов».