

ДОГОВОРЫ О БОРЬБЕ С ЯДЕРНЫМ ТЕРРОРИЗМОМ ГЛОБАЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ ОСНОВА МОЖЕТ ИЗМЕНИТЬ СИТУАЦИЮ

ЛАРРИ Д. ДЖОНСОН

К проблеме ядерного терроризма имеют непосредственное отношение два международных договора – один на стадии подготовки проекта, другой уже стал правовым инструментом. Оба договора могли бы включать положения, требующие принятия конкретных мер во всем мире для защиты ядерных установок от актов терроризма и диверсий и обеспечения их сохранности. Но ни в одном из них таких положений не содержится. Усилия по их включению – до террористических нападений 11 сентября 2001 г. – не дали результатов. Теперь, в свете полученных уроков, настало время для возобновления и поддержки таких требований.

Извлеченные уроки. Первый вывод из сентябрьских терактов состоит в том, что больше нельзя полагаться на инстинкт самосохранения как на сдерживающий фактор. Мы не можем больше считать само собой разумеющимся, что никто, находясь “в здравом уме”, не пойдет на риск подвергнуться воздействию опасной ионизирующей радиации, чтобы совершить террористический акт. Группы террористов-самоубийц своими действиями сделали безосновательным такое предположение, которое выполняло важную роль в оценках того, что требуется для защиты от терроризма и диверсий.

Вторым уроком, в свою очередь, является то, что становится более вероятным применение так называемых “грязных” бомб. Если террорист игнорирует возможность облучения, риск подвергнуться облучению не будет удерживать его от попыток приобрести радиоактивный материал для изготовления “грязной” бомбы – общеизвестный термин для обозначения традиционного взрывного устройства,

предназначенного для рассеяния радиоактивности.

Последствия применения такой “грязной” бомбы, конечно, не могли бы сравниться с масштабом разрушений от взрыва ядерного оружия, но террористы добиваются достижения не военных или стратегических, а психологических и политических целей. В бразильском городе Гояния обнаружение радиоактивного “источника”, который применялся для медицинских целей и был по небрежности выброшен, привело к беспорядкам и панике, в результате несколько человек погибли и сотни подверглись облучению. Рассеяние радиоактивности на спортивном мероприятии, концерте или в системе водоснабжения имело бы целью вызвать массовый ужас, страх, чувства безнадежности и отчаяния.

Те же цели преследовались бы при попытке использования обычных взрывных устройств вблизи крупного города для нанесения повреждений ядерному реактору, чтобы вызвать выброс радиоактивности или иным образом нарушить его работу либо взорвать бассейн отработавшего топлива, где охлаждаются “бывшие в употреблении”, но сохраняющие высокий уровень радиоактивности топливные стержни.

Третий урок заключается том, что безопасность и сохранность объектов надежны настолько, насколько надежно их самое слабое звено. Воздействие того, что происходит далеко, может сказаться в любой точке планеты. В то время как мы стремимся быть уверенными в том, что наши собственные ядерные ус-

тановки защищены от хищения и диверсий, и обеспечить безопасность внутри страны, террорист вполне может быть в состоянии получить материал путем хищения или нелегальной закупки в странах, которые вроде бы весьма далеки от нас, для того чтобы пустить его в ход у нашего порога.

Четвертый урок состоит в том, что необходимо укрепить правовую базу, с тем чтобы быть уверенными в наличии действенной защиты от террористических актов. Что касается договоров о борьбе с терроризмом, то, возможно, будет просто прекрасно предусмотреть положения об уголовном преследовании и наказании террористов, но это ведь уже после того, как, фигурально выражаясь, “вор увел лошадь из конюшни”. Ввиду характера этого “животного” – опасного радиоактивного материала – упор должен быть сделан на обеспечении уверенности в том, что вор прежде всего вообще не окажется даже вблизи конюшни. Должны быть приняты все возможные меры в первую очередь для предотвращения этого деяния. В договорах о борьбе с ядерным терроризмом должны содержаться требования к странам принять *конкретные предупредительные меры* защиты от ядерного терроризма и диверсий.

Какого рода “опасные” радиоактивные материалы имеются в виду? В прошлом в договорах и правилах международного регулирования основное внимание было сосредоточено на определенных радиоактивных материалах, которые считаются “опасными”, поскольку

Г-н Джонсон – приглашенный профессор права в Калифорнийском университете – Школе права в Дэвисе, 2001–2002 гг., консультант МАГАТЭ по правовым вопросам, 1997–2001 гг.; до этого – старший сотрудник в Канцелярии юрисконсульта ООН; выпускник Школы права и Школы управления им. Дж. Ф. Кеннеди Гарвардского университета, а также Университета штата Небраска.

могут использоваться для изготовления ядерного оружия. Это “расщепляющийся” материал в том смысле, что при определенных условиях он может начать цепную реакцию, которая, если ею не управлять, может привести к ядерному взрыву.

Тот же материал используется в мирных целях на АЭС для осуществления управляемой цепной реакции. Он носит техническое название “ядерный материал” и является предметом различных договоров и соглашений о нераспространении. Не прибегая к техническим терминам, его можно описать как радиоактивный материал, пригодный для “оружейного использования”. Интересный нюанс заключается в том, что такой материал в зависимости от обстоятельств и конкретной стадии производственного процесса может или не может представлять особую радиологическую опасность.

Другого рода радиоактивный материал не может использоваться для производства ядерного взрыва или изготовления оружия, но тем не менее считается “опасным”, поскольку эмитируемая им ионизирующая радиация может нанести серьезный ущерб здоровью. Такого рода материалы используются, например, в медицине и промышленности и должны подпадать под действие строгих норм национального регулирования.

С точки зрения террориста, оба вида радиоактивных материалов имеют свои привлекательные стороны. Очевидно, террорист вполне мог бы попытаться завладеть ядерным оружием или материалом оружейного класса для попытки изготовления кустарной бомбы. Однако в его планы могут также входить попытки заполучить радиоактивный материал другого вида с намерением распространить радиацию с целью вызвать массовую панику и ужас, а также гибель и увечья людей.

Договорные аспекты проблемы. Международное сообщество до сих пор не рассматривало эти два “опасных” вида радиоактивного материала вместе.

Этим объясняется факт наличия в настоящее время двух догово-

ров – один уже внесен в перечень правовых документов, а другой является предметом переговоров – по различным аспектам ядерного терроризма с определенными элементами взаимодублирования; прямо скажем, далеко не идеальное положение. Оба договора могли бы включать превентивные меры, но оба прискорбно слабы в этом отношении.

■ **Защита и обеспечение сохранности материалов, пригодных для оружейного использования.** Первый договор, известный под названием “Конвенция о физической защите ядерного материала”, был принят в 1980 г. под эгидой МАГАТЭ. Он касается только материалов оружейного класса и включает меры по защите и обеспечению сохранности таких материалов только при международной транспортировке. В нем также различны деяния, такие как хищение, незаконное приобретение, обладание такими материалами и их использование, отнесены к уголовным преступлениям.

В иных случаях то, как страны защищают и обеспечивают сохранность собственного ядерного материала, оставлено на их усмотрение и входит в сферу национального суверенитета. Однако в 1999 г. за подписью Генерального директора МАГАТЭ были выпущены руководящие принципы в отношении того, что конкретно необходимо для защиты ядерного материала от несанкционированного перемещения, а ядерных установок – от диверсий; эти принципы были даже названы “требованиями”, но в фактическом и юридическом смысле остаются только рекомендациями.

В 1999 г. начат процесс анализа договора с целью установить, возможно ли и если да, то каким образом его укрепить. Как Генеральный директор МАГАТЭ, так и различные правительства давно считали, что этот договор носит слишком ограниченный характер и нуждается в поправках; с этой целью было создано совещание специалистов в области права и технических экспертов.

Были согласованы определенные дополнения, такие как широкие

цели и основополагающие принципы. Однако то, как они будут применяться, оставлено на усмотрение каждой страны. До сих пор не достигнуто согласия в отношении положений, требующих соблюдения уже рекомендованных МАГАТЭ превентивных мер. Пока отсутствует и договоренность о согласованном механизме рассмотрения действия Конвенции, в соответствии с которым у стран можно было бы требовать отчета об их действиях по защите и обеспечению сохранности своих ядерных материалов и установок.

В свете уроков сентябрьских террористических нападений необходимо срочно предпринимать шаги по укреплению Конвенции, включая требование о специфических для каждой страны конкретных превентивных мерах, которые должны быть приняты всеми странами для защиты своих ядерных материалов и установок от актов терроризма.

Если меры, уже содержащиеся в рекомендациях МАГАТЭ, требуют корректировки, они должны быть скорректированы. Если представление отчетов о выполнении договора носит чрезмерно интрузивный характер, страны должны, по крайней мере, настаивать на включении в договор положения об обязательных периодических командировках независимых экспертов МАГАТЭ (сейчас они осуществляются на добровольной основе) для оценки и консультаций в отношении принятых мер по защите и обеспечению сохранности материалов и установок. Просто несерьезно полагаться на то, что каждая страна будет сама себя контролировать, когда речь идет об уверенности в безопасности и сохранности материала, который может быть использован для производства оружия массового поражения.

■ **Проект договора о пресечении актов ядерного терроризма.** Проект второго упомянутого мною договора разрабатывается в Нью-Йорке в рамках глобальной кампании ООН по противодействию терроризму. Комитет по правовым вопросам Генеральной Ассамблеи рассматривает первоначально предложенный Россией проект догово-



ра о пресечении актов ядерного терроризма. В отличие от конвенции МАГАТЭ, в этом проекте внимание фокусируется на обоих видах ядерных материалов – как на материале для “оружейного использования”, так и на других материалах, которые могут представлять опасность для жизни. Даже если любой окончательно одобренный текст должен быть до вступления договора в силу ратифицирован определенным числом стран, при всем при том он все же имел бы то преимущество, что носил бы универсальный характер, будучи одобрен примерно 190 странами и являясь частью глобальной кампании по борьбе с терроризмом. В проект включены обычные положения о квалификации актов терроризма как уголовных преступлений, но содержащаяся в нем превентивная мера откровенно слаба – призыв к странам просто принимать в расчет рекомендации МАГАТЭ по защите радиоактивных материалов.

Генеральная Ассамблея должна принять решение о включении в договор превентивных мер, чтобы он стал поистине всеобъемлющим документом по борьбе с ядерным терроризмом. Разработчики проекта не должны ограничиваться сосредоточением своего внимания на положениях о подавлении криминальных действий и экстрадиции/преследовании преступников, а в равной мере уделить внимание включению обязательных мер, на-

правленных прежде всего на то, чтобы террорист не мог и близко подойти к радиоактивному материалу.

Следующее заседание Ассамблеи, на котором должен обсуждаться этот вопрос, запланировано на сентябрь 2002 г. Ассамблея должна поручить Генеральному директору МАГАТЭ представить предложения по превентивным мерам, которые могли бы быть включены в качестве обязательных требований в текст договора. Важно, чтобы правительства приняли политическое решение о том, что такие положения должны быть включены в договор, а экспертам было поручено представить технически отработанный текст на рассмотрение правительства государств – членов ООН.

Аргументы в пользу сохранения статус-кво. Те, кто возражает против отстаиваемой здесь позиции, заявят, что мы не должны идти на то, чтобы аннулировать результаты, уже достигнутые в обоих договорах. Они будут утверждать, что чрезмерно юридический подход к договору слишком детализирован, потребует слишком много времени и игнорирует связанные с ним технические сложности. Иные, возможно, будут обеспокоены тем, что, если в договоре будут слишком конкретно изложены превентивные меры, это привело бы к раскрытию для потенциальных террористов чувствительной информации о механизме обеспечения безопасности, что даст им возможность находить обходные пути по его преодолению. Еще один аргумент состоит в том, что некоторые страны, не афишируя этого, скрытно уже предоставляют ряду стран на двусторонней основе достаточно развернутые консультации по защите и обеспечению сохранности.

Чувствительные моменты, связанные с безопасностью, действительно, не должны становиться известными потенциальным террористам. Однако рекомендации МАГАТЭ 1999 г. уже опубликованы; придание им статуса обязательных требований не имеет никакого отношения к раскрытию секретов. Консультативные командиров-

ки МАГАТЭ также не привели к раскрытию чувствительной информации. Двусторонние меры могут играть весьма важную (пусть до некоторой степени скрытую) роль в превентивных мерах, но почему бы не добавить еще один инструмент на многостороннем уровне, если мы стремимся придать универсальный и глобальный характер усилиям в борьбе с терроризмом? Наконец, население, а также политики и законодатели, отвечающие перед ним за свои решения, вполне могут иметь иной взгляд на проблему, особенно если бы когда-либо был действительно осуществлен акт ядерного терроризма.

Что необходимо: лица, определяющие политику, должны сосредоточить свое внимание на этой проблеме. Должны быть приняты все возможные и законные меры для защиты мирных граждан от преступных актов терроризма. На предмет использования в этих целях должны быть изучены все средства, включая международные договоры.

Это вопросы государственной политики, требующие внимания тех, кто определяет политику; нужно довести до их сознания наличие этой проблемы и дать им варианты выбора, они должны взвешивать и сопоставлять различные элементы, принимать обоснованные решения и давать указания техническим и юридическим экспертам. Это – вопрос обеспечения безопасности и благополучия каждого человека, и его следует рассматривать в контексте глобальной кампании по борьбе с терроризмом.

Чем быстрее ответственные политики сконцентрируют внимание на использовании всех средств, включая разработку международных договоров, для борьбы с ядерным терроризмом, тем быстрее будут возведены прочные барьеры для предотвращения попадания ядерных и радиоактивных материалов в руки преступников. □

Фото: После совещаний экспертов в МАГАТЭ принимаются более действенные меры борьбы против ядерного терроризма.

(Предоставлено: D. Calma/IAEA)