

МЕРЫ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ЯДЕРНОГО ТЕРРОРИЗМА:

РЕКОМЕНДАЦИИ, ОСНОВАННЫЕ НА
СОВМЕСТНОЙ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОЙ
ОЦЕНКЕ УГРОЗЫ



BELFER CENTER
for Science and International Affairs



**Институт США и
Канады РАН**

Сентябрь 2013

МЕРЫ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ЯДЕРНОГО ТЕРРОРИЗМА:

РЕКОМЕНДАЦИИ, ОСНОВАННЫЕ НА
СОВМЕСТНОЙ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОЙ
ОЦЕНКЕ УГРОЗЫ



BELFER CENTER
for Science and International Affairs



**Институт США и
Канады РАН**

Сентябрь 2013

© 2013 Президент и члены Ученого совета Гарвардского колледжа
Отпечатано в Соединенных Штатах Америки

Белферовский центр науки и международных отношений

Института государственного управления им. Джона Ф.
Кеннеди
США, Массачусетс, Кембридж, улица Джона Ф. Кеннеди, 79
Факс: +1-617-495-8963
Эл. почта: belfer_center@harvard.edu
Веб-сайт: <http://www.belfercenter.org>

Институт США и Канады

Российской академии наук
Россия, Москва,
Хлебный переулок, 2/3.
Факс: +7-495-697-43-11
Эл. почта: pa.to.rogov@rambler.ru
Веб-сайт: <http://www.iskran.ru>

О МЕРАХ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ЯДЕРНОГО ТЕРРОРИЗМА: РЕКОМЕНДАЦИЯХ, ОСНОВАННЫХ НА СОВМЕСТНОЙ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОЙ ОЦЕНКЕ УГРОЗЫ

«Меры по предотвращению ядерного терроризма: рекомендации, основанные на совместной российско-американской оценке угрозы» – общий проект Белферовского центра науки и международных отношений Института государственного управления имени Джона Ф. Кеннеди Гарвардского университета и Института США и Канады Российской академии наук.

Авторы:

- **Мэтью Банн.** Профессор обществоведения в Институте государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди и ответственный исследователь проекта «Управление атомом» Белферовского центра науки и международных отношений Гарвардского университета.
- **Генерал-полковник в отставке Виктор Есин.** Ведущий научный сотрудник Института США и Канады Российской академии наук и советник командующего Ракетных войск стратегического назначения России. В 1994–1996 годах – начальник Главного штаба Ракетных войск стратегического назначения.
- **Генерал-майор в отставке Павел Золотарев.** Заместитель директора Института США и Канады Российской академии наук. В 1993–1997 годах – начальник Информационно-аналитического центра Министерства обороны России, в 1997–1998 годах – начальник отдела - заместитель руководителя аппарата Совета обороны Российской Федерации.
- **Вице-адмирал в отставке Валентин Кузнецов.** Старший научный сотрудник Института США и Канады Российской академии наук. В 2002–2008 гг. – главный военный представитель МО РФ при НАТО.
- **Мартин Мейлин.** Исполнительный директор проекта «Управление атомом» Белферовского центра науки и международных отношений Гарвардского университета.
- **Полковник в отставке Юрий Морозов.** Профессор Российской академии военных наук и старший научный сотрудник Института США и Канады Российской академии наук. В 1995–2000 годах – начальник отдела Центра военно-стратегических исследований Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации.
- **Симон Сараджян.** Научный сотрудник Белферовского центра науки и международных отношений Гарвардского университета. В 1993–2008 годах работал в Москве в качестве эксперта и обозревателя в области обороны и безопасности.
- **Уильям Тоби.** Старший научный сотрудник Белферовского центра Института государственного управления имени Джона Ф. Кеннеди Гарвардского университета и директор Американо-Российской инициативы по предотвращению ядерного терроризма. В 2006–2009 годах – заместитель директора Национальной администрации по ядерной безопасности по программам ядерного нераспространения в оборонной сфере.

Группа «Эльба» написала предисловие и дала свои замечания к нижеизложенному документу.

Российские участники группы «Эльба»:

- **Генерал-полковник в отставке Владимир Верховцев**, начальник 12-го Главного управления Министерства обороны России в 2005–2010 годах.
- **Полковник в отставке Владимир Гольцов**, служба на руководящих должностях в Центральном аппарате МВД России в 1994–1997 годах и Минатома России (Корпорации Росатом) в 1997–2010 годах.
- **Генерал армии в отставке Валентин Корабельников**, начальник Главного разведывательного управления Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации в 1997–2009 годах.
- **Генерал армии в отставке Анатолий Куликов**. В 1995 году командовал Объединенной группировкой федеральных сил на территории Чеченской Республики, в 1995–1998 годах – министр внутренних дел Российской Федерации, в 1997–1998 годах – заместитель председателя правительства Российской Федерации, в 1999–2007 годах – член Государственной Думы.
- **Генерал-полковник в отставке Анатолий Сафонов**. Первый заместитель директора Федеральной Службы Безопасности России в 1994–2001 годах, заместитель министра иностранных дел Российской Федерации в 2001–2004 годах и Специальный представитель Президента Российской Федерации по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью в 2004–2011 годах.

Американские участники группы «Эльба»:

- **Генерал сухопутных войск США в отставке Джон Абизайд**, командующий Центральным командованием США в 2003–2007 годах.
- **Роберт Данненберг**, бывший начальник оперативного управления в Контртеррористическом центре ЦРУ США.
- **Генерал-лейтенант сухопутных войск США в отставке Майкл Мейплс**, директор Разведывательного управления Министерства обороны США в 2005–2009 годах.
- **Рольф Моэтт-Ларссен**. До выхода в отставку работал директором по разведке и контрразведке в Министерстве энергетики США, а также начальником управления по оружию массового уничтожения в Контртеррористическом центре ЦРУ.
- **Бригадный генерал сухопутных войск США в отставке Кевин Райан**, военный атташе посольства США в Москве в 2001–2003 годах и заместитель директора по стратегии, планам и политики в сухопутных войсках США в 2003–2005 годах.
- **Генерал военно-воздушных сил США в отставке Юджин Хабигер**, командующий Стратегическим командованием США в 1996–1998 годах.
- **Генерал-лейтенант сухопутных войск США в отставке Франклин Хагенбек**. Командовал 10-й горной дивизией, а затем до выхода в отставку в 2010 году служил начальником Военной академии вооруженных сил США.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие Группы «Эльба»	1
Меры по предотвращению ядерного терроризма: рекомендации, основанные на совместной российско-американской оценке угрозы	3
I. Введение	3
II. Правовые, дипломатические и политические рамки сотрудничества	7
III. Сотрудничество на основе опыта, учений и планирования	20
IV. Рекомендации	23
V. Правительственные органы США и России, участвующие в деятельности по противодействию угрозе ядерного терроризма	27

Предисловие Группы «Эльба»

Россия и Соединенные Штаты много сделали для укрепления глобальных возможностей по предотвращению, обнаружению и реагированию на акты ядерного терроризма, включая учреждение Глобальной инициативы по борьбе с актами ядерного терроризма. Определение следующих шагов, которые страны могли бы предпринять для противодействия этой угрозе, – процесс сложный и трудоемкий. Не хватает свежих идей и взаимного доверия. Именно поэтому в октябре 2010 года ряд высших офицеров в отставке, среди которых представители военных ведомств и спецслужб США и России, сформировали Группу «Эльба».

Целью Группы «Эльба», названной в честь реки, где произошла встреча американских и советских войск в конце Второй мировой войны, является создание открытого и непрерывного канала связи по чувствительным вопросам. Группа уникальна тем, что объединяет бывших руководителей и сотрудников ЦРУ и ФСБ, РУМО и ГРУ, а также вооруженных сил и сил внутренней безопасности.

Первыми вопросами повестки дня работы Группы «Эльба» стали актуальные аспекты противодействия угрозе ядерного терроризма – проблемы, которая сочетает в себе масштабность угроз ядерной катастрофы времен холодной войны и непредсказуемость угроз международного терроризма XXI века.

В 2011 году члены Группы «Эльба» приняли участие в совместном проекте Белферовского центра науки и международных отношений Института государственного управления имени Джона Ф. Кеннеди Гарвардского университета и Института США и Канады Российской академии наук по совместной американо-российской оценке угрозы ядерного терроризма. В открытом широкой публике докладе проанализирована совокупность факторов и тенденций, обусловивших возрастание угрозы ядерного терроризма, сформулированы рекомендации по повышению эффективности противодействия ей.

По мнению членов Группы «Эльба», состоявшиеся в Вашингтоне и Сеуле саммиты по физической ядерной безопасности позволили привлечь внимание руководителей государств мирового сообщества и широкой общественности к необходимости адекватной оценки угрозы ядерного терроризма и принятия эффективных мер противодействия. Очевидно, что Россия и США как две ведущие в мире ядерные державы несут особую ответственность за недопущение попадания ядерных и других радиоактивных материалов в руки террористов.

Правительствами наших стран в этом направлении совместно и в сотрудничестве с правительствами других государств могли бы быть предприняты следующие шаги:

- Провести оценку угрозы ядерного терроризма для создания на соответствующем уровне основы для общего понимания проблемы и ее различных измерений.
- Определить противодействие ядерному терроризму в качестве «проблемной области», признав, что обеспечение эффективного режима физической ядерной

безопасности следует рассматривать в качестве межведомственного вопроса, требующего четко определенных полномочий и ответственности в правительствах. Усилиям правительства по предотвращению актов ядерного терроризма придать большую эффективность за счет уточнения структуры этой проблемной области.

- Усилить координацию между спецслужбами в интересах обеспечения более эффективного оповещения о террористических угрозах с особым упором на предотвращении актов ядерного терроризма в рамках существующих двусторонних и многосторонних международных инструментов.
- Авария на АЭС «Фукусима» произошла вследствие внезапного природного катаклизма, однако подобное может произойти в результате действий злоумышленников. Необходимо развивать существующие международные инструменты предупреждения, пресечения и ликвидации таких действий в национальных государствах.
- Продолжить оказание всесторонней помощи и выделение ресурсов для установления, обеспечения и поддержания эффективного режима физической ядерной безопасности в мире и национальных государствах.

Безусловно, мнения членов Группы «Эльба» совпадают не по всем вопросам, но все единодушно в том, что предотвращение ядерного терроризма является одним из приоритетов совместных действий двух стран.

Энергичные и неустанные усилия по противостоянию общим угрозам могут способствовать развитию доверительных отношений между США и Россией, облегчая сотрудничество и достижение согласия по другим чувствительным вопросам.

Меры по предотвращению ядерного терроризма: рекомендации, основанные на совместной российско-американской оценке угрозы

I. Введение

В 2011 году Белферовский центр науки и международных отношений Института государственного управления имени Джона Ф. Кеннеди Гарвардского университета и Институт США и Канады Российской академии наук опубликовали доклад «Совместная американо-российская оценка угрозы ядерного терроризма». В работе проанализированы средства, мотивы и возможности потенциальных ядерных террористов и сделан вывод, что угроза ядерного терроризма актуальна и реальна.

Саммиты по физической ядерной безопасности в Вашингтоне и Сеуле в 2010 и 2012 годах создали и продемонстрировали консенсус среди политических лидеров всего мира в отношении того, что ядерный терроризм представляет собой серьезную угрозу для мира, безопасности и процветания нашей планеты. Для любой страны террористический акт с использованием ядерного взрывного устройства имел бы немедленные и катастрофические последствия, а его негативное влияние ощущалось бы по всему миру далеко за пределами места взрыва и долгое время после его осуществления.

Предотвращение ядерной террористической атаки требует международного сотрудничества по обеспечению сохранности ядерных материалов, особенно в тех государствах, которые производят ядерные материалы и оружие. В качестве двух крупнейших ядерных держав в мире Соединенные Штаты и Россия имеют большой опыт и возможности в обеспечении физической безопасности ядерных материалов и ядерных установок, следовательно, несут особую ответственность и должны возглавить международные усилия по предотвращению захвата данных материалов и установок террористами.

Совпадение жизненно важных национальных интересов России и США по проблеме физической ядерной безопасности лучше всего иллюстрирует тот факт, что двустороннее сотрудничество по этому вопросу продолжалось непрерывно в течение более чем двадцати последних лет, даже когда отношения между двумя странами время от времени охлаждались, например, после августовской войны 2008 года в Грузии.

У России и США имеются основательные стимулы к налаживанию тесного и доверительного партнерства по предотвращению ядерного терроризма; наши страны добились большого прогресса в обеспечении безопасности расщепляющихся материалов как на своей территории, так и в партнерстве с другими странами. Тем не менее, для противодействия растущей угрозе, которую представляют лица, намеренные применить ядерное оружие в террористических целях, США и Россия должны углублять и расширять

сотрудничество.

Совместная американо-российская оценка угрозы 2011 года предлагает как конкретные выводы о характере угрозы, так и общие замечания о том, как с ней бороться.

Настоящий доклад, опираясь на данную оценку, анализирует существующий формат действий, указывает на пробелы и недостатки и приводит конкретные рекомендации по совершенствованию сотрудничества.

«Совместная американо-российская оценка угрозы ядерного терроризма» (Краткое содержание доклада 2011 г.):

- Ядерный терроризм представляет собой реальную угрозу, требующую принятия срочных мер. Данная угроза обуславливается появлением и усилением террористических групп, преследующих цель причинить неограниченный вред. Многие из этих групп ищут оправдания своим планам в радикальных интерпретациях ислама. Данная угроза также обусловлена распространением информации по технологии изготовления ядерного оружия, которая существует уже десятки лет, возросшей после окончания холодной войны доступностью ядерных материалов оружейного качества и глобализацией, которая позволяет перемещать людей, технологии и материалы по всему миру.
- Изготовление пусть даже кустарной ядерной бомбы – дело непростое, но оно по силам достаточно продвинутой в техническом отношении террористической группе, как подтвердили многочисленные правительственные исследования. Применение похищенного ядерного оружия, скорее всего, станет трудной задачей для террористов, так как подобное оружие оснащено современными техническими средствами безопасности (такими как электронные замки и предохранительные блокировочные устройства). Однако террористы могут вскрыть похищенный ядерный боезаряд и использовать находящиеся в нем ядерные материалы для создания собственного устройства.
- Для изготовления ядерного взрывного устройства требуется небольшое количество ядерных материалов, и это количество будет трудно обнаружить. Это обстоятельство существенно затрудняет и перехват контрабандных ядерных материалов и поиск похищенных материалов. Именно поэтому усилия по уменьшению рисков в этой области должны быть нацелены главным образом на постоянное повышение уровня физической безопасности ядерных материалов для предотвращения их хищения. Об этом была достигнута договоренность в ходе Саммита по физической ядерной безопасности в Вашингтоне в апреле 2010 года.
- «Аль-Каида» пытается получить ядерное оружие почти два десятка лет. Эта организация предпринимала неоднократные попытки купить украденные ядерные материалы или же ядерное оружие, а также завербовать специалистов в ядерной области. Как сообщалось, «Аль-Каида» проводила испытания конвенциональной взрывчатки в рамках своей ядерной программы в афганской пустыне. Ядерные

амбиции «Аль-Каиды» не угасли и после того, как этой организации пришлось рассредоточиться после падения режима талибов в Афганистане. В своих письменных заявлениях верхушка «Аль-Каиды» уделяет основное внимание оправданию массового убийства гражданских лиц, включая и убийства с использованием оружия массового уничтожения. Данные заявления можно интерпретировать как подведение формального религиозного обоснования под использование ядерного оружия.

- Существуют значительные пробелы в описании деятельности «Аль-Каиды». Однако, несмотря на это, можно предположить что «Аль-Каиде» до сих пор не удалось обрести искомые ею возможности в ядерной сфере. Остается неясным получила ли данная террористическая организация ядерные материалы оружейного качества или овладела специальными знаниями, требующимися для создания с помощью этих материалов ядерной бомбы. Более того, давление, оказываемое на «Аль-Каиду» по всему спектру контртеррористических возможностей, скорее всего, снизило способность данной организации осуществлять крупные и сложные проекты, но нельзя сказать, что угроза полностью нейтрализована. Признаком, что эта организация отказалась от ядерных амбиций, не наблюдается. Более того, заявления, сделанные руководством «Аль-Каиды» в 2008 году, указывают на то, что намерения данной организации получить и применить ядерное оружие по-прежнему серьезны.
- Террористические группы с Северного Кавказа ранее планировали захватить атомную подводную лодку с ядерным оружием на борту, проводили разведку объектов хранения ядерного оружия, неоднократно угрожали осуществить диверсии на ядерных объектах и применить «грязные» бомбы. За последние годы данные группы стали более сфокусированными на исламском экстремизме, что также можно рассматривать как решение, которое позволило бы им оправдать использование ядерного оружия. Контртеррористические действия также снизили способность данных групп осуществлять крупные и сложные проекты. Однако они по-прежнему демонстрируют способность осуществлять разрушительные теракты в центре страны, включая Москву.
- Японская террористическая секта «Аум Синрикё» пыталась получить ядерное оружие в начале 90-х годов прошлого века, однако, судя по всему, потеряла интерес к данному оружию. Несколько групп, помимо вышеперечисленных, проявляли устойчивый интерес к приобретению ядерного оружия. Имели место прецеденты, которые указывают на то, что такие экстремистские организации, как «Лашкар-и-Тайба» и «Джаиш-е-Мохаммад», пойдут на сотрудничество с «Аль-Каидой» (и северокавказские группы могут кооперироваться с «Аль-Каидой») с целью получения ядерной бомбы по примеру того, как индонезийская «Джемаа Исламия» оказала существенное содействие организации Усамы бен Ладена в осуществлении программы по разработке биологического оружия на основе сибирской язвы примерно с 1998 по 2001 год.
- Сотрудничество между Россией и США, которые обладают наибольшими ядерными арсеналами и опытом в сфере сотрудничества по повышению физической ядерной безопасности и противодействия ядерной контрабанде, особенно важно для

уменьшения угрозы, которую ядерный терроризм может представлять безопасности этих двух стран и всего мира.

- Для уменьшения опасности ядерного терроризма также важно осуществлять международное сотрудничество по линии правоохранительных и разведывательных органов, направленное на противодействие ядерной контрабанде, а также на выявление и срыв замыслов ядерных терактов.

**«Совместная американо-российская оценка угрозы ядерного терроризма»
(рекомендации доклада 2011 г.):**

- Ядерный терроризм следует рассматривать как часть более широкого явления, которое представляют из себя терроризм и экстремизм. И «Аль-Каида», и другие группы черпают мотивацию к получению ОМУ из убеждения, что для того, чтобы одержать победу в пресловутом «столкновении цивилизаций» между исламским миром и Западом, необходимо достичь эскалации конфликта за счет массовых людских потерь.
- США и Россия должны возглавить международные усилия, направленные на более тесное сотрудничество, чтобы не допустить получения террористами ядерных оружейных материалов. Эти усилия необходимо осуществлять в тесной координации с Организацией Объединенных Наций (ООН) и Международным агентством по ядерной энергии (МАГАТЭ). Несмотря на то, что уровень физической ядерной безопасности продолжает повышаться по всему миру, в частности благодаря росту инвестиций в подготовку персонала и процедуры контроля и учета, требуется предпринять дополнительные срочные меры для того, чтобы полностью обезопасить все ядерные материалы, пригодные для использования в оружии. Все арсеналы ядерного оружия, запасы ВОУ и плутония должны быть защищены от всех вероятных террористических и криминальных угроз, а количество объектов, на территории которых находятся данное оружие и материалы, должно быть сокращено до практического минимума.
- Образ высокопоставленного пакистанского ученого-ядерщика, делающего для Усамы бен Ладена набросок конструкции самодельного ядерного взрывного устройства, должен послужить серьезным напоминанием о том, что необходимо продолжать усилия по ликвидации руководства «Аль-Каиды». Ликвидация Усамы бен Ладена, скорее всего, ослабит возможности «Аль-Каиды» в области проведения широкомасштабных терактов с использованием ОМУ, поскольку план такого акта, возможно, еще не до конца созрел, а в руководстве этой организации мало людей, о которых известно, что их интересует планирование подобных атак. Но те немногие лидеры, которые еще живы и на свободе, по-прежнему способны играть ведущую роль в реализации ядерных амбиций «Аль-Каиды». Поэтому захват или уничтожение этих руководителей по-прежнему остается важной победой в деятельности по предотвращению ядерного терроризма.
- Руководители США и России должны поощрять и поддерживать более тесное сотрудничество по линии правоохранительных и разведывательных органов между

двумя странами, особенно в раскрытии прошлых, настоящих и будущих дел, в рамках которых выявляются пригодные для использования в оружии ядерные материалы, находящиеся вне государственного контроля.

- Американо-российское лидерство на международном уровне имеет решающее значение в поддержке роли разведывательных и правоохранительных органов, МАГАТЭ и международных полицейских организаций по мере надобности.
- Международное сотрудничество должно поощрять развитие национальных и многосторонних возможностей применения специальных методов работы разведки, нацеленных на выявление и срыв любых существующих или потенциальных замыслов по осуществлению ядерных терактов, а также на улучшение способностей по перехвату и атрибуции, проведение совместных учений и планирования на случай непредвиденных ситуаций. Особое внимание следует уделить сотрудничеству с правоохранительными органами и спецслужбами тех исламских государств, которые ведут борьбу против террористических организаций и стремятся ограничить деятельность исламских экстремистов.
- Представление о стратегическом и оперативном мышлении верхушки «Аль-Каиды», которое можно получить, ознакомившись с «Освобождением» и иными трактатами руководителей этой организации, должно учитываться при подготовке к будущим терактам. Существующие контртеррористические стратегии слишком сильно зависят от текущих тенденций, под воздействием которых формируется статус и деятельность «Аль-Каиды». Подобный подход обрекает нас на то, что мы опять будем застигнуты врасплох.

II. Правовые, дипломатические и политические рамки сотрудничества

В настоящее время правовая и политическая основа сотрудничества между Россией и США по предотвращению ядерного терроризма состоит из двусторонних и многосторонних договорных инструментов, многосторонних совместных инициатив, резолюций Совета Безопасности ООН, а также национальных законодательств и политики двух стран.

Многосторонние правовые, организационные и политические механизмы

Наиболее значительные из международных договорных документов включают Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), Конвенцию о физической защите ядерного материала, Поправку к ней 2005 года и Международную конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма. Юридически обязательные резолюции Совета Безопасности ООН также являются значимым инструментом, в том числе резолюции Совета Безопасности ООН №№ 1373 (2001 г.) и 1540 (2004 г.). Резолюция Совета Безопасности ООН № 1887

(2009 г.) также является важным инструментом, хотя она и не содержит юридические обязательства.

МАГАТЭ играет важную роль в поддержании режима физической ядерной безопасности. Агентство разрабатывает рекомендации и стандарты; рассматривает меры по обеспечению физической ядерной безопасности; готовит предложения по улучшению и координации усилий государств-доноров и отвечает на запросы государств, нуждающихся в помощи; проводит тренинги и семинары; хранит информацию для использования государствами-членами, как, например, Международная база данных по незаконному обороту ядерных материалов. Конференция МАГАТЭ по физической ядерной безопасности в июле 2013 года и последующие встречи станут важной площадкой для международного обсуждения вопросов физической ядерной безопасности.

США, Россия и другие государства делают добровольные взносы в Фонд физической ядерной безопасности МАГАТЭ, предоставляют экспертов для оценки мер ядерной безопасности, учебных семинаров и др.

В многостороннем политическом формате существующие международные механизмы помогают формировать и укреплять международные усилия по предотвращению ядерного терроризма. Это, прежде всего:

- Саммиты по физической ядерной безопасности в 2010 и 2012 годах;
- Инициатива по безопасности в области распространения (ИБОР);
- Глобальная инициатива по борьбе с актами ядерного терроризма (ГИБАЯТ);
- Сотрудничество в рамках Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ);
- Правоохранительные усилия, координируемые по линии Интерпола;
- Международный обмен передовым опытом, в том числе под эгидой Всемирного института ядерной безопасности и др.

Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) вступил в силу 5 марта 1970 года. Это основной правовой документ, который контролирует распространение ядерного оружия. Договор, однако, не содержит никаких положений, конкретно направленных на предотвращение ядерного терроризма или обеспечение надежной сохранности ядерного оружия и материалов.

Конвенция о физической защите ядерного материала и ядерных установок (КФЗЯМ) вступила в силу 8 февраля 1987 года. С тех пор 145 стран присоединились к этому юридически обязательному соглашению. КФЗЯМ устанавливает минимальные стандарты для обеспечения безопасности ядерного материала в процессе международной перевозки; призывает к сотрудничеству между сторонами в случае кражи ядерного материала; требует, чтобы все стороны законодательно прописали применение соответствующих наказаний за хищение ядерного материала и преступления террористического характера, и дает каждому участнику право судебного преследования в отношении таких преступников, которые могут быть захвачены на их территории.

Поправка 2005 года расширила сферу применения Конвенции на хранение, использование и транспортировку ядерных материалов внутри страны. Она также установила меры по защите ядерных материалов и ядерных установок от саботажа, расширила возможности для сотрудничества с привлечением конфиденциальной информации и определила цели и основополагающие принципы физической защиты ядерных материалов. Для вступления поправки в силу необходимо, чтобы ее ратифицировали две трети стран – подписантов Конвенции. На настоящий момент эту поправку ратифицировали 97 стран. Коммюнике Саммита по ядерной безопасности 2012 г. призывает страны ускорить ратификацию поправки, чтобы ввести ее в действие к 2014 году.

В апреле 2005 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Международную конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма. Предложенная Россией для укрепления международного права в части, касающейся противодействия террористическим угрозам, эта Конвенция стала первой конвенцией ООН, направленной на предотвращение террористических атак с применением ОМУ. Конвенция регулирует международное сотрудничество в расследовании актов ядерного терроризма и требует наказания лиц, участвующих в таких действиях. Она направлена на предотвращение, пресечение и расследование террористических актов с применением не только ядерных, но и радиоактивных материалов, а также устройств, которые сделаны с использованием этих материалов. Хотя Россия и США были в числе первых стран, подписавших Конвенцию, по состоянию на середину 2012 года США еще не ратифицировали ее, хотя Конгресс обсуждает принятие необходимых законов. Поскольку США подписали Конвенцию, они взяли на себя обязательство в рамках международного права воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и задачами данного документа.

Резолюция № 1373 Совета Безопасности ООН была принята 28 сентября 2001 года (после террористических атак на Соединенные Штаты 11 сентября 2001 года). Она является обязательной для всех государств – членов ООН в соответствии со статьей VII Устава ООН. Целью резолюции является укрепление международного сотрудничества и национальных механизмов по предотвращению и пресечению финансирования и подготовки любых террористических актов. Из 20 мероприятий, предусмотренных в резолюции, наиболее актуальными в контексте сотрудничества между Россией и США по предотвращению ядерного терроризма, являются следующие:

- принять необходимые меры в целях предотвращения совершения террористических актов, в том числе посредством раннего предупреждения других государств путем обмена информацией (пункт 2b);
- не допустить, чтобы те, кто финансирует, планирует, оказывает содействие или совершает террористические акты, использовали свою территорию в этих целях против других государств или их граждан (пункт 2d);
- оказывать друг другу всемерное содействие в связи с уголовными расследованиями или уголовным преследованием, которые имеют отношение к финансированию или поддержке террористических актов, включая содействие в получении имеющихся у

них доказательств, необходимых для такого преследования (пункт 2f);

- обмениваться информацией в соответствии с международным правом и внутригосударственным законодательством и сотрудничать в административных и судебных вопросах в целях предотвращения совершения террористических актов (пункт 3b);
- учредить комитет Совета Безопасности для контроля за осуществлением резолюции (пункт 6).

Резолюция № 1540 Совета Безопасности ООН была принята 28 апреля 2004 года. Как и резолюция № 1373, она является обязательной для всех государств – членов ООН, в том числе для тех, кто остается вне рамок ДНЯО и других соответствующих договоров в области нераспространения. Совет Безопасности стремился создать эффективный барьер для предотвращения торговли оружием массового уничтожения между негосударственными субъектами, особенно террористическими организациями. Он также осуществляет надзор за исполнением резолюции, учредив Комитет 1540, и все государства должны сообщать о шагах, которые они предприняли или планируют предпринять для выполнения резолюции 1540.

В рамках сотрудничества между Россией и США в предотвращении ядерного терроризма три предписания резолюции № 1540 особенно актуальны. Совет Безопасности постановил, что:

- все государства воздерживаются от предоставления 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;
- все государства принимают и применяют эффективные меры в целях установления национального контроля для предотвращения распространения ядерного, химического или биологического оружия и средств его доставки, в том числе посредством установления надлежащего контроля над относящимися к ним материалами, и с этой целью должны:
 - а) разрабатывать и осуществлять надлежащие эффективные меры по обеспечению учета и сохранности таких объектов при производстве, применении, хранении или транспортировке;
 - б) разрабатывать и осуществлять надлежащие эффективные меры физической защиты;
 - в) разрабатывать и осуществлять надлежащие эффективные меры пограничного контроля и правоприменительные меры в целях выявления, пресечения, предотвращения и противодействия, в том числе путем международного сотрудничества, когда это необходимо, незаконному обороту и посредничеству в отношении таких предметов в соответствии с национальными системами правового регулирования и законодательством и совместимые с международным правом;
 - г) устанавливать, совершенствовать, пересматривать и поддерживать надлежащий эффективный контроль на национальном уровне за экспортом и трансграничным

перемещением таких предметов, включая надлежащие законы и нормативные акты по контролю за экспортом, транзитом, трансграничным перемещением и реэкспортом, и меры контроля за предоставлением средств и услуг, относящихся к такому экспорту и трансграничному перемещению, таких как финансирование и транспортировка, которые способствовали бы распространению, а также устанавливать меры контроля за конечным пользователем; и устанавливать и применять надлежащие меры уголовной и гражданской ответственности за нарушение таких законов и нормативных актов в области экспортного контроля.

Резолюция также призывает государства – члены ООН сотрудничать в рамках мер, перечисленных выше.

Резолюция № 1887 Совета Безопасности ООН была принята 24 сентября 2009 года. Она обеспечивает политическую поддержку широкого спектра мер по нераспространению и ядерной безопасности и призывает все государства сотрудничать в целях укрепления глобальных усилий по предотвращению распространения оружия массового уничтожения на новые государства или на террористические группы.

К сотрудничеству между Россией и США по предотвращению ядерного терроризма относятся следующие пункты резолюции № 1887:

- 24. Призывает государства-члены обмениваться передовым опытом практической деятельности в целях повышения стандартов безопасности и совершенствования практических методов обеспечения ядерной безопасности, а также повышать стандарты ядерной безопасности для снижения риска ядерного терроризма с целью в течение четырех лет обезопасить от таких рисков весь уязвимый ядерный материал;
- 25. Призывает все государства со всей ответственностью регулировать и свести к технически и экономически минимально возможному уровню использование высокообогащенного урана в гражданских целях, в том числе принимая меры по переключению исследовательских реакторов и процессов производства радиоизотопов на использование топлива и мишеней из низкообогащенного урана;
- 28. Заявляет о своей решимости внимательно отслеживать любую ситуацию, связанную с распространением ядерного оружия, средств его доставки или связанных с ним материалов, в том числе в интересах негосударственных субъектов либо негосударственными субъектами, как они определены в резолюции № 1540 (2004 г.), и, при надлежащих случаях, принимать такие меры, которые могут быть необходимы для поддержания международного мира и безопасности.

Юридически необязывающие многосторонние механизмы

ИБОР является добровольной инициативой, которая была выдвинута президентом США Джорджем Бушем 31 мая 2003 года на международной встрече в Кракове (Польша). Она направлена на противодействие распространению оружия массового уничтожения (ОМУ), средств его доставки и относящихся к ним материалов как государством, так и негосударственным субъектом. ИБОР сформировала набор «принципов перехвата», которые, хотя и не являются юридически обязательными, по-прежнему обеспечивают

практическую основу для борьбы с распространением оружия массового уничтожения через блокирование незаконных маршрутов для поставки комплектующих, оборудования и технологий, используемых в производстве такого оружия. Более 90 стран являются в настоящее время участниками ИБОР.

Подобно ИБОР, ГИБАЯТ является добровольной инициативой, запущенной совместно президентом России Владимиром Путиным и президентом США Джорджем Бушем в июне 2006 года на саммите «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге. Она направлена на предотвращение попадания ядерных и радиологических материалов и соответствующих технологий в руки террористов. Россия и США выступают сопредседателями инициативы. Партнеры по ГИБАЯТ разработали принципы реализации, которые применяются для обеспечения эффективности мер по борьбе с незаконным оборотом ядерных и радиоактивных материалов. Они включают в себя обязательства:

- разработать, при необходимости, и совершенствовать учет, контроль и физическую защиту ядерных и других радиоактивных материалов и веществ (принцип 1);
- повысить безопасность гражданских ядерных объектов (принцип 2),
- содействовать обмену информацией, относящейся к пресечению актов ядерного терроризма и содействия им, принимая надлежащие меры в соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами по защите конфиденциальности любой информации, которой они обмениваются на условиях конфиденциальности (принцип 8).

С июля 2006 года более 80 стран присоединились к США и России в качестве участников этой инициативы.

Россия, и США также являются членами Глобального партнерства против распространения оружия и материалов массового уничтожения, которое было создано на саммите «Большой восьмерки» в Кананаскисе (Канада) в июне 2002 года. На этом саммите лидеры «Большой восьмерки» обязались выделить 20 млрд. долл. в течение следующего десятилетия, чтобы помочь России и другим государствам в обеспечении сохранности или ликвидации химического, биологического и ядерного оружия. В июне 2010 года США и Россия вместе с другими лидерами «Большой восьмерки» продлили действие Глобального партнерства еще на десять лет, при этом США пообещали дополнительно выделить на программу дополнительно 10 млрд. долл. Глобальное партнерство в настоящее время расширило свою миссию, отдавая приоритет оказанию помощи государствам по всему миру в выполнении обязательств по резолюции СБ ООН № 1540 о введении в действие эффективного контроля за распространением, включая сохранность и учет любого ядерного оружия или ядерных материалов, которые государства могут иметь в своем распоряжении.

Рекомендации МАГАТЭ по физической защите ядерных материалов и ядерных установок были впервые опубликованы в 1972 году. Они были разработаны на основе опыта государств, которые используют ядерную энергию в мирных целях, и содержат

руководящие принципы добровольного характера по обеспечению физической защиты ядерных материалов и ядерных установок. Последняя, пятая, редакция рекомендаций МАГАТЭ «Физическая защита ядерного материала и ядерных установок» (INFCIRC/225/Rev.5) из серии «Физическая ядерная безопасность» (*Nuclear Security Series № 13*) выпущена в 2011 году. В документе поясняется, что все государства должны ввести в действие правила, которые требуют от операторов, имеющих дело с ядерными материалами категории 1, обеспечивать безопасность этих материалов от определенного набора угроз, известного как «проектная угроза» (ПУ); значительно расширяются рекомендуемые меры по предотвращению акта саботажа на ядерных установках и, учитывая возможность совершения теракта террористом-смертником, корректируются предыдущие рекомендации о том, что требуется значительно меньший уровень безопасности для обеспечения сохранности умеренно радиоактивных расщепляющихся материалов. Таким образом, этот документ существенно расширяет рекомендуемые меры по обеспечению физической защиты ядерного материала и ядерных установок в государствах-членах в целях поддержания международного режима физической ядерной безопасности.

В документе INFCIRC/225/Rev.5 являются актуальными для сотрудничества в области предотвращения незаконного оборота ядерных материалов статьи 3.31-3.33 раздела «Международное сотрудничество и помощь». В частности, статья 3.33 гласит, что, в случае несанкционированного изъятия, саботажа или серьезной угрозы таких действий, государство должно как можно скорее предоставить всю необходимую информацию другим государствам, чьи интересы могут быть затронуты.

МАГАТЭ предоставляет широкий спектр услуг государствам-членам по их просьбе, в том числе международные экспертные обзоры мер ядерной безопасности и широкий спектр тренингов и семинаров. Важнейшими из них в области физической ядерной безопасности являются Международная консультативная служба по физической защите (IPPAS), которая, оценивает уровень физической защиты ядерного материала и ядерных установок на определенном объекте, указанном запрашивающим государством, наряду с более широкой системой правил и процедур физической ядерной безопасности в данной стране; а также Международная консультативная служба по ядерной безопасности (INServ), которая предоставляет более широкий обзор физической ядерной безопасности в государстве, выявляя те сферы, которые нуждаются в совершенствовании или более углубленном анализе. В последние годы даже развитые ядерные государства обнаружили, что и они могут выиграть от этих услуг: так, в 2010 году на саммите по физической ядерной безопасности США, Великобритания и Франция объявили о том, что запросили IPPAS о проведении обзора их мер физических защиты. В случаях, когда анализ результатов миссии экспертов показывает, что необходимы доработки, МАГАТЭ для их финансирования обращается к странам-донорам, а в некоторых случаях финансирует необходимые обновления из собственных фондов.

В коммюнике саммита по физической ядерной безопасности, которое было принято 13 апреля 2010 г. лидерами 47 стран, содержится призыв к укреплению физической ядерной безопасности и предотвращению ядерного терроризма. В документе отмечается, что для достижения успеха необходимы ответственные национальные меры и постоянное и

эффективное международное сотрудничество. Подписанты присоединились к призыву президента США Барака Обамы обеспечить безопасность всех уязвимых ядерных материалов за четыре года и призвали все государства договориться работать сообща как международное сообщество для продвижения в области обеспечения физической ядерной безопасности, по необходимости запрашивая и предоставляя помощь. Они также обязались предотвращать возможность получения негосударственными субъектами доступа к информации и технологиям, необходимым для использования ядерного материала в злоумышленных целях.

В ходе саммита главы 47 государств также признали необходимость сотрудничества на двустороннем, региональном и многостороннем уровнях, в целях развития культуры физической ядерной безопасности и эффективного предотвращения и реагирования на инциденты, связанные с незаконным оборотом ядерных материалов. Лидеры договорились об обмене информацией и практическим опытом в рамках двусторонних и многосторонних механизмов в таких областях, как обнаружение ядерных материалов, ядерная экспертиза, обеспечение исполнения обязательств и развитие новых технологий. Коммюнике также признало, что меры, направленные на продвижение физической безопасности ядерных материалов, также относятся к физической безопасности других радиоактивных материалов.

Второй саммит по физической ядерной безопасности состоялся в Сеуле в марте 2012 года. Его внимание было сосредоточено на таких основных вопросах, как создание глобальной структуры физической ядерной безопасности; роль МАГАТЭ; ядерные материалы; радиоактивные источники; физическая и техническая ядерная безопасность; безопасность транспортировки, борьба с незаконным оборотом ядерных материалов; ядерная криминалистика; культура физической ядерной безопасности; информационная безопасность и международное сотрудничество.

Более 50 глав государств приняли совместное коммюнике, призвав к укреплению физической ядерной безопасности, снижению угрозы ядерного терроризма и предотвращению несанкционированного приобретения ядерных материалов. Участники договорились продолжить работу по обеспечению безопасности всех уязвимых ядерных материалов к 2014 году. В Сеульском коммюнике отмечается, что меры в области технической безопасности и физической безопасности имеют общую цель, которая стала очевидной в результате аварии на АЭС «Фукусима» в марте 2011 года; коммюнике также призывает продолжить усилия по укреплению как физической ядерной безопасности вообще, так и физической защиты ядерных материалов в частности.

Сеульский саммит способствовал укреплению международного режима физической ядерной безопасности. Ряд стран, например Украина, объявили, что они ликвидировали запасы оружейных ядерных материалов на своей территории, или собираются ликвидировать такие запасы до следующего саммита, который состоится в 2014 году.

Однако были на саммите и разочарования: новых обязательств было меньше, чем в 2012 году. Соединенные Штаты и Россия выступили с заявлениями, в которых, по

существо, говорилось: «Мы делаем то, что должны делать». Они не взяли на себя никаких обязательств по сокращению арсеналов ядерного оружия и оружейных ядерных материалов или даже по совершенствованию мер безопасности на собственной территории.

Двусторонние заявления и соглашения

На уровне двусторонних отношений следует отметить три совместных американо-российских заявления: от 24 февраля 2005 года, принятое президентами Бушем и Путиным по Братиславской инициативе по завершению модернизации физической защиты на ядерных объектах в России; от 15 июля 2006 года, принятое президентами Бушем и Путиным по Глобальной инициативе по борьбе с актами ядерного терроризма (ГИБАЯТ); и от 24 июня 2010 года по сотрудничеству в борьбе с терроризмом, принятое президентами Обамой и Медведевым.

В рамках Совместного заявления по Братиславской инициативе две страны обязались расширить сферу действий и ускорить выполнение мер по улучшению физической защиты на ядерных объектах в России и завершить проект к концу 2008 года. На основании этого соглашения Россия и США разработали подробную программу действий, установили четкие сроки и порядок отчетности и подчиненности для того, чтобы проект был выполнен надлежащим образом и в срок.

Вышеуказанные мероприятия были инициированы Совместным заявлением по Глобальной инициативе по борьбе с актами ядерного терроризма от 15 июля 2006 года. В Совместном заявлении по сотрудничеству в борьбе с терроризмом от 24 июня 2010 года двумя странами была подтверждена поддержка ГИБАЯТ.

В Совместной декларации президентов Буша и Путина на саммите в Лондоне 24 мая 2002 года приветствовалось вступление в силу Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам, отмечалось, что Россия и США будут наращивать совместные усилия в борьбе с новыми глобальными вызовам XXI века, включая борьбу с угрозами международного терроризма и распространением оружия массового уничтожения и средств его доставки, и что в этих целях Россия и США вновь подтверждают свою приверженность совместной работе как на двусторонней, так и на многосторонней основе.

Соглашение 123 (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии) вступило в силу 12 января 2011 года. Соглашение создает основу для сотрудничества между двумя странами в данной области. Некоторые аспекты Соглашения также имеют отношение к сотрудничеству в области нераспространения, в том числе и к противодействию незаконному обороту ядерных материалов. В частности, статьей 11 Соглашения предусмотрен обмен информацией и координация между регулирующими органами двух стран, отвечающими за ядерную

безопасность. Статья 6 Соглашения излагает ограничения, которые могут быть наложены на такое сотрудничество. В ней говорится: «Настоящее Соглашение не требует передачи информации, передача которой запрещена законодательством государств Сторон или передача которой не соответствует международным соглашениям, участниками которых являются Российская Федерация или Соединенные Штаты Америки».

Широкий и чрезвычайно продуктивный ряд мероприятий по предотвращению актов ядерного терроризма регулировался комплексным соглашением по программам совместного уменьшения угрозы (Соглашение между США и Россией относительно безопасных и надежных перевозок, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия от 1992 года – СУУ), которое дважды продлевалось. В соответствии с этим соглашением, США и Россия сотрудничали в целях обеспечения безопасности расщепляющихся материалов в бывших советских республиках; замены устаревших и представляющих опасность реакторов по производству плутония на электростанции на органическом топливе; установки детекторов радиационного излучения в портах, аэропортах и пунктах пересечения границы для предотвращения незаконного оборота ядерных материалов. Срок действия комплексного СУУ истек в июне 2013 года, и оно было заменено другим соглашением, более ограниченным по масштабу деятельности в России, но позволяющим его участникам сотрудничать в содействии укреплению ядерной безопасности третьих стран. Однако пока неясно, какие конкретные мероприятия будут предприняты в рамках данного соглашения.

Соглашение 2004 года позволяет России и США сотрудничать в области перевода реакторов, работавших на высокообогащенном уране, на низкообогащенный уран и возвращения свежего и отработанного ядерного топлива для обеспечения его безопасного хранения. Две страны также поддерживают постоянный диалог о сокращении и консолидации запасов расщепляющихся материалов. Модернизация инфраструктуры физической безопасности на российских объектах хранения ядерного оружия и материалов практически завершена, хотя в дальнейшем необходимо проведение работ по поддержанию внесенных улучшений, и все ядерные комплексы должны непрерывно совершенствовать свою культуру безопасности.

В рамках этих усилий американские и российские эксперты по ядерной безопасности провели ряд семинаров по обмену передовым опытом в конкретных областях, в некоторых из этих семинаров приняли участие и британские эксперты. Эксперты также инициировали совместные программы по повышению ядерной безопасности, подготовке соответствующих кадров и укреплению культуры ядерной безопасности. Для того чтобы распространить эти усилия на весь мир, США поддержали учреждение Всемирного института ядерной безопасности для обмена и распространения передового опыта среди стран путем проведения семинаров и публикации учебных пособий. За свою короткую историю институт вырос до сотни членов в десятках стран. Россия пока участия в его деятельности не принимала.

В Совместном заявлении президентов Медведева и Обамы по сотрудничеству в борьбе с терроризмом от 24 июня 2010 года подчеркивалась особая важность в этой борьбе

дальнейшего расширения сотрудничества между Россией и США путем взаимодействия в таких областях, как правоохранительная сфера, транспортная безопасность, обмен разведывательными данными, финансирование терроризма, антитеррористические технологии, а также в рамках международных форумов. Президенты подтвердили общее понимание угрозы глобальной безопасности, связанной с терроризмом, и готовность искать новые методы укрепления международной безопасности на основе американо-российского партнерства по борьбе с терроризмом, получившее отражение в итогах заседания Рабочей группы по противодействию терроризму российско-американской Президентской комиссии. Хотя это заявление носит достаточно общий характер, оно демонстрирует готовность России и США расширять сотрудничество в этой области. Президент Путин подтвердил стремление России к сотрудничеству с США в сфере ядерной безопасности. Путин и Обама приняли совместное заявление во время своей первой встречи в качестве президентов 18 июня 2012 года, в котором заявили, что они «готовы удвоить двусторонние усилия в области укрепления ядерной безопасности, противодействия ядерной контрабанде и борьбе с ядерным терроризмом».

Национальные правовые и политические механизмы

И Россия, и Соединенные Штаты приняли национальное законодательство, регулирующее международное сотрудничество в области предотвращения актов ядерного терроризма. Россия в 2006 году приняла Федеральный закон № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», в то время как в Соединенных Штатах существует закон «Об атомной энергии» 1954 года и различные уголовно-правовые акты, касающиеся терроризма. В законе 2006 года говорится, что Российская Федерация в соответствии с подписанными ею международными договоренностями в борьбе с терроризмом будет сотрудничать с иностранными государствами, их правоохранительными органами и спецслужбами, а также с международными организациями. Это положение предоставляет российскому правительству широкие возможности использования различных механизмов международного сотрудничества для предотвращения актов ядерного терроризма. Закон США «Об атомной энергии» устанавливает меры ответственности за обеспечение безопасности и учета американского ядерного оружия и материалов, а также устанавливает суровые наказания за любые акты хищения, за терроризм или незаконный оборот ядерных материалов. Он также создает основу для заключения соглашений, подобных соглашению¹²³.

В дополнение к национальному законодательству, международные аспекты борьбы с ядерным терроризмом находят свое отражение в ряде политических документов, принятых Россией и США в последние годы.

В 2009–2013 годах в России были приняты три основных доктринальных документа: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена 12 мая 2009 г.), Военная доктрина Российской Федерации (утверждена 5 февраля 2010 г.) и Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена 12 февраля 2013 г.). Все три документа имеют отсылки к борьбе с терроризмом.

Международные аспекты борьбы с терроризмом лучше всего отражены в Концепции внешней политики Российской Федерации. Раздел II Концепции относит международный терроризм к основным трансграничным вызовам современности. В разделе III Концепции говорится о том, что Россия «выступает за укрепление технической и физической ядерной безопасности в глобальном масштабе, в частности за совершенствование международно-правовых механизмов обеспечения ядерной безопасности и предотвращения актов ядерного терроризма». В разделе также отмечается, что Россия «рассматривает в качестве важнейшей национальной и внешнеполитической задачи борьбу с международным терроризмом». Концепция гласит, что борьба с международным терроризмом должна вестись в рамках международного права и Устава ООН.

Стратегия национальной безопасности России также признает необходимость международного сотрудничества в борьбе с терроризмом. В документе подчеркивается значение сотрудничества США и России. Так, согласно Стратегии укрепление контртеррористического сотрудничества между Россией и США рассматривается как одно из приоритетных направлений двусторонних отношений.

Военная доктрина Российской Федерации не содержит упоминаний о международном сотрудничестве в борьбе с терроризмом. В списке основных военных угроз доктрины распространение международного терроризма занимает лишь десятое место. Это не отражает современный опыт России, так как в XXI веке она подвергалась многочисленным террористическим актам с тяжелыми последствиями и терроризм, в сущности, стал главной угрозой ее национальной безопасности.

Последний Обзор ядерной политики США был опубликован 10 апреля 2010 года. Он содержит новые оценки ядерных угроз США. Впервые в Обзоре говорится о ядерном терроризме и распространении ядерного оружия как первостепенных угрозах для безопасности США в ядерной сфере. Кроме того, документ содержит подробную программу действий по борьбе с указанными угрозами на четырех направлениях:

- активная реализация обнародованных президентом Бараком Обамой в Праге в апреле 2009 года инициатив, которые нацелены на обеспечение безопасности всех уязвимых ядерных материалов по всему миру в течение четырех лет;
- активизация усилий по конверсии или закрытию исследовательских реакторов, использующих высокообогащенное урановое топливо, и возвращение в США или в Россию свежего и отработанного ядерного топлива для безопасного хранения;
- усиление национальных и международных инструментов борьбы с незаконным оборотом ядерных материалов, оборудования и технологий и пресечения такого оборота. В этом отношении США намерены участвовать в укреплении национальных и многосторонних режимов экспортного и пограничного контроля, а также финансовых и других механизмов, направленных на борьбу с незаконной торговлей ядерными материалами, оборудованием и технологиями;

- подтверждение того, что США полны решимости привлечь к ответственности любую страну, террористическую группу или других негосударственных субъектов, которые способствуют усилиям террористов по приобретению или использованию оружия массового уничтожения. С этой целью должна развиваться ядерная экспертиза.

Стратегия национальной безопасности Соединенных Штатов, которая была принята 28 мая 2010 года, существенно отличается от предыдущей Стратегии 2006 года тем, что в ней больше внимания уделено проблеме ядерного терроризма и проводится разграничение между государствами и террористами. «Опасность ядерного терроризма является самой большой угрозой глобальной безопасности. Террористические организации, в том числе «Аль-Каида», предпринимают усилия по разработке и приобретению оружия массового уничтожения и, в случае успеха, они могут им воспользоваться», – говорится в документе. В нем также утверждается, что для американского народа нет большей угрозы, чем оружие массового уничтожения, в частности, опасность, которую представляет собой стремление экстремистских движений завладеть ядерным оружием и распространение этих движений на новые государства.

То, что правительство США определило ядерный терроризм как главную угрозу национальной безопасности страны, а прочие ядерные угрозы как второстепенные, является знаменательным. Это увеличивает необходимость международного (в том числе американо-российского) сотрудничества в борьбе с угрозой ядерного терроризма.

В результате анализа нормативно-правовой базы и политики США, России и других государств в сфере ядерной безопасности мы пришли к нескольким выводам:

- разработана широкая и надежная правовая и политическая основа для сотрудничества и взаимной помощи США и России в предотвращении ядерного терроризма;
- это сотрудничество находится под угрозой, так как истекает срок действия нескольких российско-американских соглашений, например, Соглашения по обмену технической информацией в области сохранности и безопасности ядерных боеприпасов (срок действия истек), Соглашения об использовании высокообогащенного урана, извлеченного из ядерного оружия. Соглашение относительно безопасных и надежных перевозок, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия (срок действия истек, заменено новым Соглашением);
- большинство официальных международных и национальных правовых документов включают положения, которые позволяют России и США тесно сотрудничать в борьбе с угрозой ядерного терроризма, но в то же время обмен секретной информацией может подпадать под определенные ограничения;
- Россия и США взяли на себя правовые обязательства в рамках двусторонних и многосторонних документов и инициировали или присоединились к инициативам по борьбе с угрозой ядерного терроризма. Эффективное выполнение этих

обязательств и инициатив нужно не только в интересах обеих стран, но оно значительно укрепляет международную безопасность, сводя к минимуму риск террористической атаки с применением ядерного оружия;

- в то время как США и Россия, как правило, являются активными участниками международного режима ядерной безопасности, механизмы этого режима несовершенны в одной или нескольких областях, таких как универсальность, возможность обеспечения принудительного исполнения, верификация, конкретность.

Существующий потенциал для формирования полноценного американо-российского партнерства по предотвращению ядерного терроризма реализуется не полностью в результате недостаточного развития совместных структур, которые могли бы работать в тесном сотрудничестве и на постоянной основе для разработки практических процедур и механизмов реагирования на кризисы.

III. Сотрудничество на основе опыта, учений и планирования

Опыт

Несмотря на впечатляющий набор механизмов, созданных для борьбы с ядерным терроризмом, сохраняется ряд серьезных проблем, требующих неустанного внимания и действий со стороны Соединенных Штатов, России и других государств.

Эти проблемы включают в себя уязвимости в некоторых странах режима физической ядерной безопасности и существование незаконного оборота ядерных материалов, и других радиоактивных материалов. Несмотря на положения резолюции СБ ООН №1540, в некоторых странах до сих пор не введена система строгого уголовного наказания за преступления, совершенные в нарушение конвенций и документов по нераспространению и физической ядерной безопасности. Строгая система уголовного преследования и международное сотрудничество в поиске и привлечении виновных к ответственности необходимы для пресечения активности потенциальных похитителей и незаконного оборота ядерного материалов.

В ряде стран проблема учета и контроля ядерных материалов и радиоактивных источников не решена. Даже США и России предстоит приложить дальнейшие усилия к тому, чтобы ядерное оружие и соответствующие материалы были постоянно и надежно защищены от всего спектра потенциальных угроз.

По данным Международного агентства по атомной энергии и сообщениям СМИ, за последние двадцать лет имел место ряд случаев, когда расщепляющийся материал оружейного качества был выведен из-под регулирующего контроля. Отдельные инциденты

подобного характера были зафиксированы в 2003, 2006, 2010 и 2011 годах в Грузии и Молдавии. Хотя ни в одном из этих случаев не было изъято достаточного количества материала для изготовления ядерных взрывных устройств, они опасны по двум причинам. Во-первых, во многих случаях причастные лица утверждали, что перехваченный материал играл роль образца, доступного для покупки большого объема материала, который все еще может быть пущен в продажу и доступен для террористов. Во-вторых, доступность этого материала для незаконного оборота является убедительным доказательством наличия слабых мест в области ядерной безопасности. Кроме одного случая, когда оружейный расщепляющийся материал был перехвачен, международному сообществу осталось неизвестно большинство фактов: откуда был украден материал, кто его украл, по чьему заказу, как было выполнено хищение, куда материал направлялся.

Очевидно, что меры по повышению уровня физической ядерной безопасности, принятые на сотнях ядерных объектов по всему миру, сократили возможность хищения ядерного материала. Вместе с тем, пока причины, характер и масштабы этих ошибок в области физической ядерной безопасности не будут уяснены в полной мере, мы не можем быть полностью уверены в современных мерах безопасности.

Учения и планирование

Полученный жизненный опыт не единственный способ повышения качества американского и российского потенциалов по предотвращению ядерного терроризма. О перспективах разработки и реализации совместных мероприятий в России и США по борьбе с угрозой ядерного терроризма также можно сделать вывод по итогам недавнего двустороннего моделирования ситуации с перехватом незаконного оборота ядерных материалов.

Участники двух американо-российских программ по безопасности Гарвардского университета в 2010 году выполнили ситуационное исследование, в котором требовалось разыграть гипотетический сценарий транспортировки террористами ядерного взрывного устройства (ЯВУ). По сценарию нужно было пресечь транспортировку террористами ядерных взрывных устройств в США и Россию. В своих групповых презентациях участники – представители высшего командного звена двух стран – пришли к единодушному мнению, что ядерный терроризм является проблемой, вызывающей особую озабоченность, и требует немедленного и разностороннего сотрудничества США и России. Участвовавшие в программе представители военного командования разработали конкретные планы совместных действий, направленные на решение задачи перехвата ввозимых террористами в их страны ядерных взрывных устройств и на то, как США и Россия могли бы сотрудничать в целях предотвращения ядерного терроризма в долгосрочной перспективе.

Эксперты из США и России также разыграли сценарий перехвата незаконного оборота ядерных материалов во время штабных учений в Москве в 2011 году. В мероприятии, которое было организовано совместно бывшим министром иностранных дел России Игорем Ивановым и бывшим сенатором США Сэмом Нанном, приняли участие

российские и американских эксперты, которые ранее занимали высокие государственные посты и имели большой опыт работы в правоохранительных органах, военных структурах, таможенной системе, международной дипломатии, а также опыт сотрудничества со СМИ. Принимавшие участие в учении специалисты хорошо разбирались в политических и технических аспектах физической ядерной безопасности.

Целью этого моделирования было определение готовности России и США к совместному реагированию на ядерный кризис, осмысление проблем, выявленных по ходу моделирования, а также разработка практических рекомендаций по совершенствованию и укреплению сотрудничества в борьбе с угрозой ядерного терроризма.

Участники рассматривали вероятный сценарий, по которому они должны были перехватить две отдельные партии находящегося в незаконном обороте ВООУ, одна из которых направлялась в США. В центре внимания находились проблемы, с которыми правительства России и США столкнулись бы в случае координации совместного реагирования на подобный кризис. Моделирование выявило различия в подходах российских и американских официальных лиц как в политическом, так и в практическом плане. Эти различия были обусловлены культурными факторами, разным восприятием угрозы ядерного терроризма, а также различными подходами к взаимодействию со средствами массовой информации и общественностью. Например, эксперты из России изначально предпочли более сдержанные и осторожные шаги, в то время как их американские коллеги сразу восприняли ситуацию как полномасштабный ядерный кризис. С американской стороны политическую и оперативную координацию осуществлял бы Белый дом, в то время как в России такие усилия находились бы в ведении Национального антитеррористического комитета под непосредственным руководством директора Федеральной службы безопасности (ФСБ).

Учения также продемонстрировали, что стандартных оперативных процедур для сотрудничества между Россией и США в борьбе с угрозой ядерного терроризма либо не существует, либо они являются недостаточными. Это может существенно осложнить сотрудничество в случае реального ядерного кризиса. Следовательно, было бы целесообразно создать двустороннюю межведомственную целевую группу для укрепления механизмов двустороннего сотрудничества в борьбе с угрозой ядерного терроризма.

Моделирование также показало, что для определения происхождения незаконного оборота ядерных материалов США и России придется обмениваться конфиденциальной информацией, в том числе данными лабораторных исследований о перехваченных ядерных материалах и образцах. К тому же моделирование показало, что не существует ни процедур, ни руководящих принципов таких обменов. Есть явная необходимость в разработке таких стандартов. Россия и США могли бы сформировать совместную техническую рабочую подгруппу по ядерной экспертизе и подгруппу по противодействию ядерному терроризму в рамках уже созданной на высоком уровне межправительственной Рабочей группы по ядерной энергетике и ядерной безопасности Российско-Американской Президентской комиссии, что позволило бы значительно упростить процесс определения происхождения незаконного оборота ядерных материалов. Отсутствие таких процедур

препятствует достижению результата в расследовании происхождения расщепляющихся материалов, находящихся вне регулирующего контроля.

Учения также привлекли внимания к тому факту, что существующие различия в подходах правительств России и США к обнародованию информации и связям с общественностью могут создать серьезные проблемы в случае реального ядерного кризиса, который может привести к потере общественного доверия, распространению слухов и, как следствие, панике. Российско-американская подгруппа по противодействию ядерному терроризму могла бы изучить подходы к информированию общественности в чрезвычайных ситуациях. Эта подгруппа могла бы разработать общие цели стратегии коммуникации и определить порядок информирования общественности в таких ситуациях.

28–29 сентября 2009 года в Вашингтоне состоялось первое заседание вышеупомянутой Рабочей группы по ядерной энергетике и ядерной безопасности. На этом заседании был принят первый План действий Рабочей группы, который предусматривает выполнение положений Совместного заявления президентов России и США о сотрудничестве в ядерной сфере от 6 июля 2009 года по следующим 13-ти направлениям: учет, контроль и физическая защита ядерных материалов; возврат ядерного топлива; конверсия реакторов; консолидация и конверсия ядерных материалов; утилизация плутония; противодействие незаконному обороту ядерных материалов; международная система гарантий; экспортный контроль; прекращение производства оружейного плутония; чрезвычайное реагирование; глобальная инициатива по борьбе с актами ядерного терроризма; двустороннее сотрудничество между Россией и США в области гражданской ядерной энергетики; международная структура сотрудничества в области гражданской ядерной энергетики.

IV. Рекомендации

Опираясь на общие подходы, рекомендованные в 2011 г. в докладе «Совместная американско-российская оценка угрозы ядерного терроризма», мы рекомендуем следующие предложения по мерам, которые позволят повысить способности США и России по выявлению, предупреждению, пресечению и ликвидации последствий совершения актов ядерного терроризма.

Совместные действия

- США и Россия в рамках деятельности совместной Рабочей группы по ядерной энергетике и ядерной безопасности Российско-Американской Президентской комиссии следует создать подгруппы во главе с должностными лицами высокого уровня с каждой стороны, которые бы;
 1. организовывали и контролировали осуществление конкретных шагов в области физической ядерной безопасности, разведки, правоохранительной деятельности, реагирования на чрезвычайные ситуации и в других

областях, которые две страны могут предпринять для уменьшения риска совершения акта ядерного терроризма, можно было бы в течение шести месяцев разработать программу действий и представить ее на утверждение президентов двух стран;

2. координировали действия между США и Россией в случае возникновения кризиса, сопряженного с реальной террористической ядерной угрозой. В эту подгруппу могли бы войти представители дипломатических, военных и разведывательных сообществ. Эти лица могли бы встречаться дважды в год для координации оперативных процедур и планирования мероприятий по проверке совместных подходов. В качестве первого шага подгруппа могла бы изучить опыт двусторонних учений, а также опыт в рамках учений официальных лиц более высокого уровня и в рамках инициатив;
3. на первом этапе разработали принципы и процедуры для обмена информацией и результатами анализа, необходимыми для целей ядерной экспертизы. На втором этапе подгруппа по ядерной экспертизе рассмотрела бы случаи хищения расщепляющихся материалов, чтобы определить происхождение материала и извлечь уроки с целью предотвращения хищения ядерных материалов в будущем. Для отслеживания случаев ядерного терроризма и незаконного оборота ядерных материалов в состав подгрупп следует включить представителей разведсообществ, а также экспертов по производству ядерных взрывных устройств, по террористическим группам, незаконному обороту ядерных материалов. Подгруппы должны придерживаться комплексного подхода при разработке и реализации операций в указанных областях.

Участники данных подгрупп могли бы регулярно встречаться и обмениваться всей возможной информацией, при этом сохраняя требования по конфиденциальности, а в последующем эти подгруппы могли бы рассмотреть вопрос о целесообразности объединения своих усилий и привлечении других стран к совместной работе.

Параллельные действия

- США и России необходимо постоянно улучшать методы обеспечения физической ядерной безопасности, выявляя и устраняя уязвимые места и укрепляя соответствующую архитектуру безопасности по мере изменения угроз. В частности:
 1. принимать меры, чтобы все принадлежащие им запасы ядерного оружия, высокообогащенного урана и выделенного плутония отвечали стандартам безопасности в любое время и имели эффективную защиту от потенциальных внешних и внутренних угроз;
 2. обеспечивать эффективный контроль и учет всех запасов ядерного оружия, высокообогащенного урана и выделенного плутония, включая ежегодную инвентаризацию материалов ядерного качества, в целях

немедленного обнаружения любых попыток их хищения;

3. предусматривать соответствующее финансирование для того, чтобы каждый объект и перевозчик этих запасов имел финансовые и кадровые ресурсы, необходимые для обеспечения эффективной физической ядерной безопасности и учета этих запасов;
4. создавать программы для обеспечения того, чтобы каждая организация, управляющая этими запасами, имела эффективную культуру физической ядерной безопасности;
5. продолжать обмен передовым опытом в области физической ядерной безопасности, в том числе с использованием потенциала Всемирного института ядерной безопасности;
6. обеспечивать каждый объект хранения запасов ядерного оружия и ядерных материалов и средства перевозки этих запасов профессиональной, получающей достойную заработную плату, должным образом подготовленной и оснащенной охраной, способной во взаимодействии с внешними силами реагирования предотвращать вероятные угрозы;
7. принимать меры по сокращению числа объектов, где находятся запасы ядерного оружия, высокообогащенного урана и выделенного плутония, до минимума, необходимого для выполнения военных и гражданских задач с использованием этих запасов. Рассмотреть возможность прекращения применения высокообогащенного урана в гражданских целях, включая производство медицинских изотопов. В рамках рекомендаций Сеульского саммита по ядерной безопасности желательно объявить о долгосрочных планах сокращения объектов использующих ВОУ;
8. обеспечивать эффективное регулятивное правоприменение правил, которые гарантировали бы, что все операторы создали и поддерживают эффективные системы физической ядерной безопасности и учета;
9. разрабатывать и реализовывать подходы для укрепления международного доверия без ущерба для секретной информации.

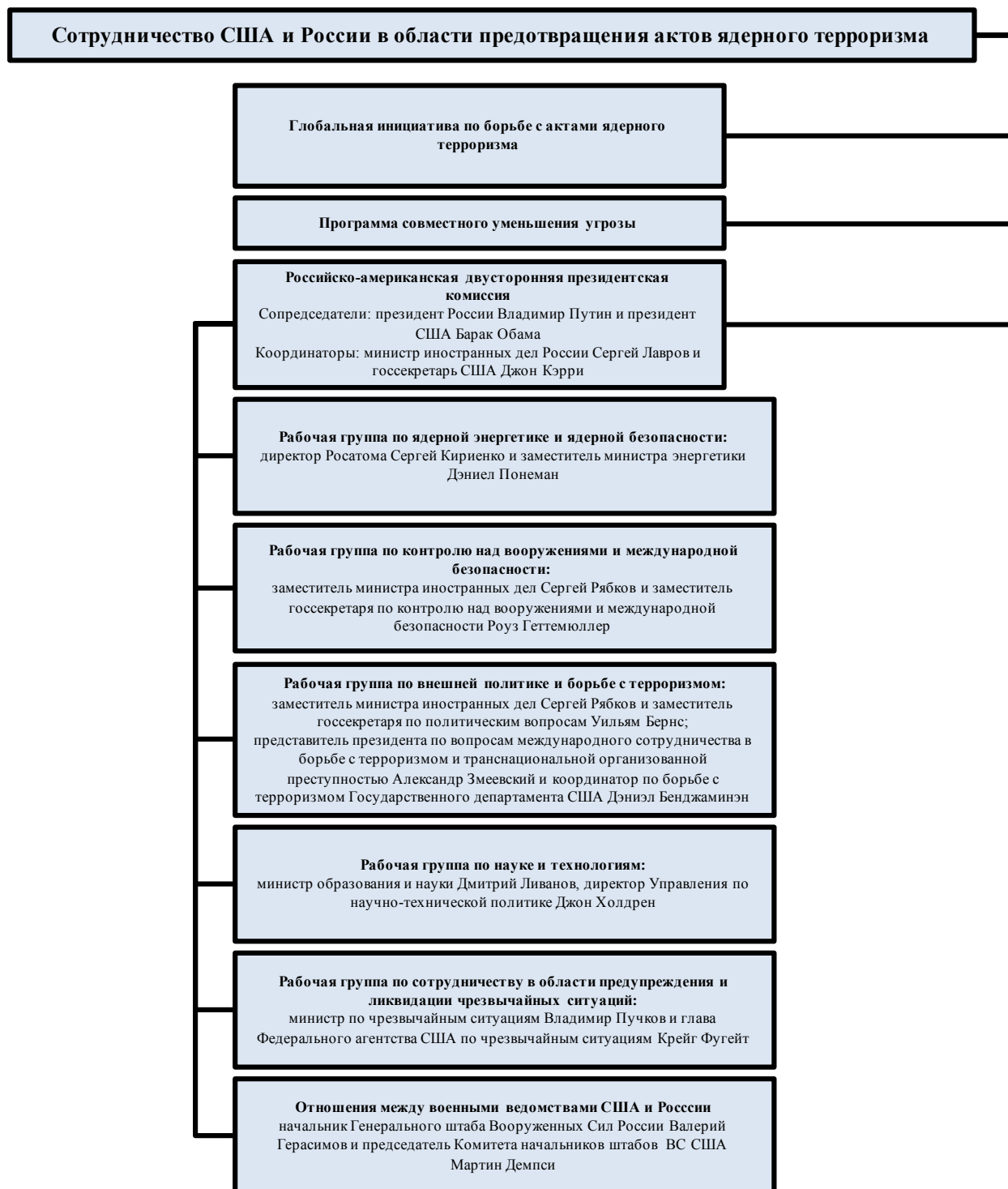
Совместные с другими странами действия

- На основе опыта по укреплению ядерной безопасности в рамках программ по совместному уменьшению угроз США и России следует взять на себя лидерство в ядерной сфере, совместно работать, чтобы привлечь другие страны к работе по обеспечению высокого уровня ядерной безопасности. При необходимости создать группы стран, которые будут вместе предпринимать меры по укреплению уровня ядерной безопасности в рамках подготовки к очередному Саммиту по ядерной безопасности в Нидерландах в 2014 году. Конкретные

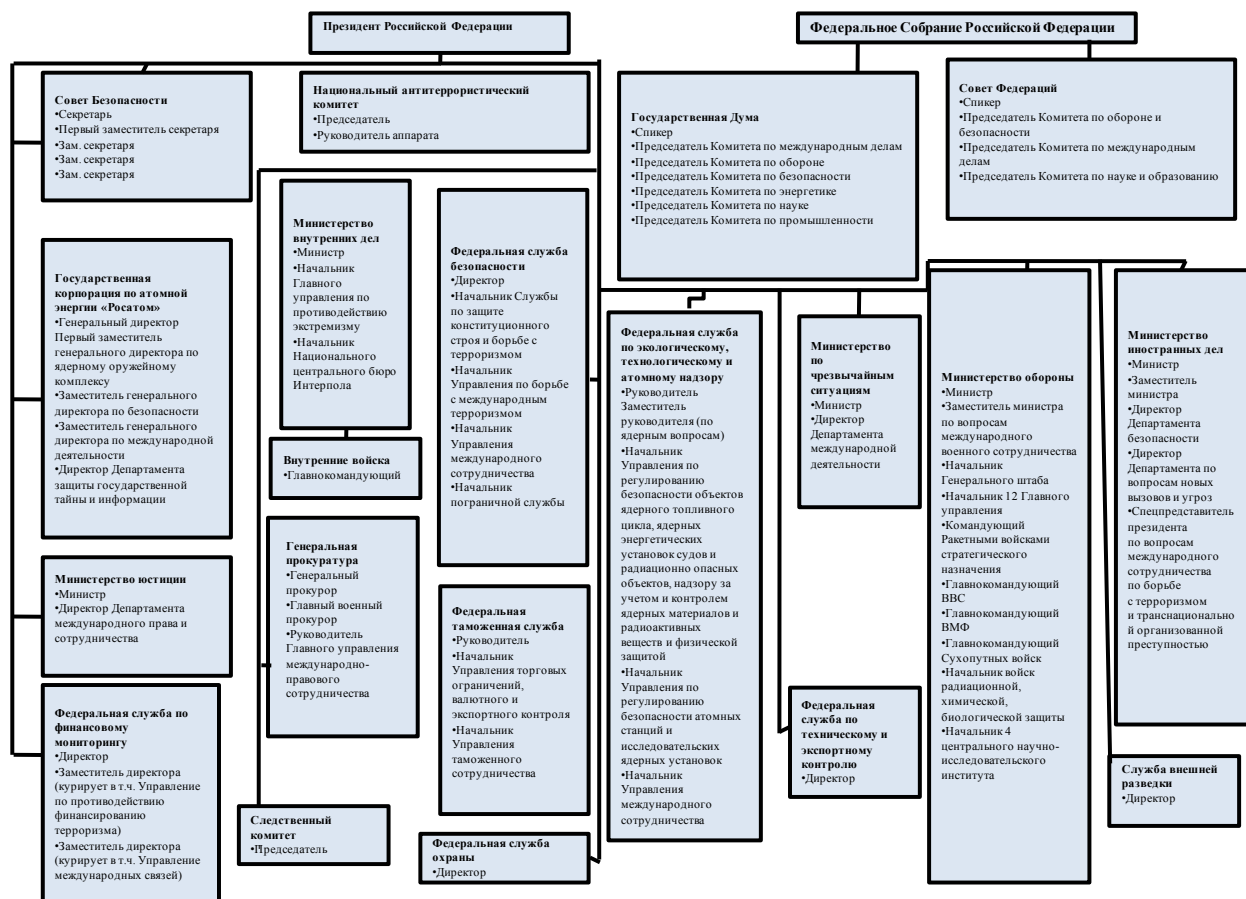
действия могут включать:

- поддержку центральной роли МАГАТЭ в обеспечении физической ядерной безопасности, анализа и помощи странам во всем мире и необходимость достаточного финансирования Управления физической безопасности;
- при сотрудничестве с другими заинтересованными странами разработку взаимоприемлемых подходов к укреплению архитектуры глобальной ядерной безопасности, включая выработку подходов по продолжению обсуждения ядерной безопасности после окончания саммитов, и стремление к наиболее широкой приверженности вышеуказанным стандартам;
- стремление к заключению соглашений, расширяющих правовые основы для дальнейшего сотрудничества в области физической ядерной безопасности, ядерного разоружения, верификации, консолидации ядерных материалов, ядерной экспертизы, безопасности ядерного оружия и в других областях, представляющих взаимный интерес.
- координацию усилий в вопросах национального законодательства по уголовному преследованию за преступления, совершенные в нарушение положений конвенций и международных договоров в области нераспространения и физической ядерной безопасности.

V. Правительственные органы США и России, участвующие в деятельности по противодействию угрозе ядерного терроризма



Карта органов правительства России, задействованных в борьбе против угрозы ядерного терроризма



Меры по предотвращению ядерного терроризма:

рекомендации, основанные на совместной российско-американской оценке угрозы

Карта органов правительства США, задействованных в борьбе против угрозы ядерного терроризма

