

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕХАНИЗМ США В БОРЬБЕ С ЯДЕРНЫМ ТЕРРОРИЗМОМ

Метельков Александр Николаевич, кандидат юридических наук, Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России имени Героя Российской Федерации генерала армии Е.Н. Зиничева, Санкт-Петербург, Россия, metelkov5178@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6113-8981>

Аннотация. Актуальность темы обуславливается обострением проблем обеспечения государствами безопасности и физической защиты в ядерной сфере, требующих дополнительной правовой регламентации. Целью работы является изучение опыта построения архитектуры государственного механизма США в борьбе с актами ядерного терроризма. Отдельное внимание уделено анализу этих угроз с учетом устоявшейся в США точки зрения, согласно которой ядерное оружие во владении враждебных государств и террористов представляет собой одну из самых серьезных проблем национальной безопасности. Анализ функционирования государственного механизма позволил выделить заслуживающий внимания и учета метод организационно-правового противодействия ядерному терроризму, основанный на определении динамического диапазона принимаемых государством защитных мер от угроз ядерного нападения, их координации, выявления дублирующих функций и пробелов в деятельности для интеграции предпринимаемых усилий в единую архитектуру национального реагирования. В результате обобщения автором установлено, что сложная централизованная и гибкая система координации государственных органов обеспечивает реагирование на широкий спектр ядерных и радиологических угроз. Зарубежный опыт организации борьбы с актами ядерного терроризма заслуживает внимания и серьезного исследования для возможного его учета в совершенствовании аналогичных отечественных систем и правовом регулировании деятельности государственных органов в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: ядерный терроризм, закон США, государственные органы, компетенция.

Для цитирования: Метельков А.Н. Государственный механизм в США в борьбе с ядерным терроризмом // Вестник Костромского государственного университета. 2022. Т. 28, № 3. С. 231–240. <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2022-28-3-231-240>

Research Article

STATE MECHANISM OF UNITED STATES IN THE FIGHT AGAINST NUCLEAR TERRORISM

Alexander N. Metelkov, Candidate of Jural Sciences, St. Petersburg University of the State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia named after the Hero of the Russian Federation, General of the Army Ye.N. Zinichev, St. Petersburg, Russia, metelkov5178@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6113-8981>

Annotation. Topicality of the theme is determined by the aggravation of the problems of ensuring security and physical protection by states in the nuclear sphere, which require additional legal regulation. The aim of the work is to study the experience of building the architecture of the US state mechanism in the fight against acts of nuclear terrorism. Special attention is paid to the analysis of these threats, taking into account the well-established US point of view that nuclear weapons in the possession of hostile states and terrorists represent one of the most serious national security problems. An analysis of the functioning of the state mechanism made it possible to single out a method of organisational and legal counteraction to nuclear terrorism that deserves attention and consideration, based on determining the dynamic range of protective measures taken by the state against threats of a nuclear attack, their coordination, identifying duplicating functions and gaps in activities to integrate the efforts taken into a single architecture of the national response. As a result of the generalisation, the author found that a complex centralised and flexible system of coordination of state bodies provides a response to a wide range of nuclear and radiological threats. Foreign experience in organising the fight against acts of nuclear terrorism deserves attention and serious research for its possible consideration in improving similar Russian systems and legal regulation of the activities of state bodies in this area.

Keywords: nuclear terrorism, US law, state bodies, competence.

For citation: Metelkov A.N. State mechanism in the USA in the fight against nuclear terrorism. Vestnik of Kostroma State University, 2022, vol. 28, № 3, pp. 231–240. <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2022-28-3-231-240>

Проблема ядерного терроризма вызывает тревогу у Организации Объединенных Наций (ООН), мирового сообщества и многих государств. Совет безопасности ООН в Резолюции, принятой на его 6191-м заседании 24 сентября 2009 г. (S/RES/1887 09-52376 1887), выразил глубокую обеспокоенность угрозой ядерного терроризма и призвал государства принять эффективные меры по недопущению доступа террористов к ядерным материалам или технологиям. В целях снижения риска ядерного терроризма путем повышения стандартов ядерной безопасности Совет безопасности призывает государства-члены обмениваться опытом и предложил государствам-участникам принимать необходимые меры по обеспечению международного мира. При этом главным органом ООН в сфере международной безопасности обозначена решимость отслеживать ситуации с получением негосударственными субъектами, определение которых дано в Резолюции 1540 (2004) ООН, доступа к ядерным материалам, ядерному оружию и средствам его доставки.

Для обеспечения безопасности общества «управленческая деятельность аппарата публичной власти государства требует функциональной специализации» [Грачев: 147] его органов. Наличие государственной системы является одним из основных сложившихся источников легитимности обладания страной ядерным оружием [Boggie, Caughley: 49], правоприменительная политика которой характеризуется особым субъектным составом государственных органов. Такая политика в сфере использования ядерной энергии находится в центре внимания Президента России, Правительства РФ, федеральных, региональных и местных органов власти, организаций. В условиях кризиса органы управления мирового сообщества «прямо увязывают эффективность государственного управления в период чрезвычайной ситуации с необходимостью межведомственной и даже межгосударственной координации» [Максуров: 9].

В развитии насильственного потенциала международного терроризма в качестве самостоятельного направления Ю.И. Авдеев отметил ставку на использование ядерных материалов. Некоторые крупные международные террористические организации в течение ряда лет проявляют значительную активность в попытках их приобретения [Авдеев: 15]. При рассмотрении теории каталитической ядерной войны в эпоху цифровых технологий в литературе [Johnson] высказываются предположения об эволюции ядерных стратегий негосударственных субъектов, в результате которой несанкционированный государством ядерный взрыв или реальная угроза взрыва могут спровоцировать случайный или непреднамеренный обмен ядерными ударами между недружественными ядерными державами.

Противодействие терроризму, незаконному обороту ядерных и радиоактивных материалов как системной угрозе Шанхайской организацией сотрудничества названо в числе главных приоритетов государств [Теория: 465]. В Концепции радиационной, химической и биологической защиты населения¹ отмечено, что в условиях недостаточной эффективности антитеррористического сотрудничества возникшая при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов вероятность радиационной угрозы характеризуется растущей опасностью новых проявлений глобального терроризма, реальных угроз совершения терактов с применением радиоактивных веществ. Ряд исследователей приходит к выводу о том, что в современном мире «угроза радиологического терроризма... достаточно высока» [Макаров: 112]. Под угрозой радиационного характера рассматривается прямая или косвенная возможность причинения вреда жизни или здоровью людей, окружающей среде, имуществу в результате воздействия поражающих радиационных факторов.

Правоприменительную политику, характеризующуюся особым субъектным составом государственных органов, формирует и реализует не абстрактное государство, а определенные органы, учреждения и должностные лица. Для осуществления борьбы с ядерным терроризмом государствами учреждаются организационные структуры, ответственные за данное направление деятельности государства и его органов, либо проводится реорганизация, корректировка задач и функций действующих институтов [Малько, Рудковский: 9]. Оценивая отношения между США и Россией как откровенно антагонистические, американские исследователи полагают, что американо-российское сотрудничество по вопросам, которые раньше были выше политики для обеих стран, например противодействие ядерному терроризму, также приходит в упадок [Loukianova Fink, Olikier].

Важность физической защиты ядерного материала в сентябре 1975 г. была признана Генеральной конференцией Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) в резолюции (GC/XIX/RES/328), которая призвала государства-члены и Генерального директора агентства рассмотреть пути и средства содействия международному сотрудничеству в решении общих проблем физической защиты ядерных установок и материалов. До установления такого сотрудничества обязанностью государств-членов являлись подготовка и осуществление мер, определение уровней физической защиты ядерного материала и установок в целях предотвращения несанкционированного доступа к такому материалу или его хищения, а также злоупотребления установками. Однако сами понятия функций государства и его органов про-

должают оставаться предметом дискуссий и отражать сложившуюся практику. В частности, термин «функции», согласно закону США «Homeland Security Act of 2002» (H.R.5005 - 107th Congress, 2001–2002), рассматривается весьма широко и включает полномочия, права, привилегии, иммунитеты, программы, проекты, виды деятельности, обязанности и ответственность. Ряд факторов (способы и порядок учреждения органов государственной власти, порядок распределения компетенций между различными государственными органами и характер их взаимоотношений, место и роль в государственном механизме армии, полиции, контрразведки, разведки и др. органов) в значительной степени отличают систему государственных органов США в борьбе с ядерным терроризмом, которая характеризуется централизацией и интеграцией ресурсов для гибкого реагирования на ядерные и радиационные инциденты с широким использованием метода координации в решении сложных задач предотвращения и пресечения актов ядерного терроризма и минимизации их последствий.

Системы реагирования на диверсионно-террористические угрозы объектам использования атомной энергии в развитых государствах основаны на международных антитеррористических конвенциях и руководящих документах МАГАТЭ. Международное агентство через Фонд ядерной безопасности оказывает помощь государствам-членам и информирует их о руководящих принципах в области ядерной безопасности. В связи с необходимостью системного противодействия терроризму [Метельков: 150–241] актуально изучение зарубежного опыта государственной организации борьбы с актами ядерного терроризма.

С целью углубления понимания масштабов последствий совершения актов ядерного терроризма и выработки мер по их предотвращению, смягчению и минимизации наряду с анализом угроз и последствий радиационных аварий на основе изучения зарубежного опыта, прежде всего США, целесообразно ознакомиться с организационно-правовой системой реагирования на акты ядерного и радиационного терроризма. Такой подход к рассмотрению скоординированного на основе правовых норм порядка функционирования органов государственной власти корреспондирует с распространенной в научной юридической литературе позицией понимания государственного механизма как системы властных государственных органов в действии, в процессе осуществления функций государства по управлению обществом [Сырых: 28–53].

В США до 11 сентября 2001 г. возникновение радиологической чрезвычайной ситуации (ЧС) считалось ограниченной возможностью аварии на атомной электростанции. После трагических событий на основе разведывательной информации потенциал реагирования на теракты с использованием радиологиче-

ских материалов (RDD) или ядерных устройств (ID) увеличился, наращиваются усилия по предотвращению нападений террористов во всем мире.

Федеральный закон Соединенных Штатов (1988) – Закон Роберта Т. Стаффорда о помощи при стихийных бедствиях и чрезвычайной помощи (Закон Стаффорда) создал систему, согласно которой Президент США создает правовую основу для оказания финансовой и ресурсной помощи. До 11 сентября государственная власть с учетом исторических особенностей управление кризисом и его последствиями рассматривала отдельно. Генеральный прокурор отвечал за реагирование правоохранительных органов (LE), а Федеральное агентство по управлению в чрезвычайных ситуациях (FEMA) управляло ликвидацией последствий. Ввиду отсутствия должного взаимодействия такое раздвоение вызывало определенные проблемы. Этот организационно-правовой пробел мог быть использован террористами. После трагических событий в США были приняты нормативные правовые акты, направленные на обеспечение интеграции кризисного управления и реагирования на последствия в единую государственную функцию. Министр внутренней безопасности был наделен обязанностью обеспечивать совместную работу всех частей государственного механизма с привлечением других институтов общества. Президентской директивой по национальной безопасности № 5 от 28 февраля 2003 г. (HSPD-5) было инициировано принятие Национальной системы управления инцидентами.

Правительство США предприняло наступательный интегрированный подход, включающий заблаговременное планирование и обеспечение готовности к реагированию. Усилия по объединению отдельных схем управления ядерной и радиологической безопасностью, обеспечению совместной работы с более чем 40 странами и координации с МАГАТЭ были реализованы в Глобальной инициативе по уменьшению угрозы (2004). 15 июня 2021 г. администрация Президента США обнародовала первую в истории государства Национальную стратегию противодействия внутреннему терроризму, ставшую реакцией правительства на внутренний экстремизм. Федеральное бюро расследований США определяет внутренний терроризм как терроризм с участием групп, базируются и действующих исключительно в Соединенных Штатах и на их территориях, без внешнего руководства. Стратегия, инициированная нападением 6 января 2021 г. на Капитолий, была направлена на анализ истории внутренней террористической деятельности и выработку мер реагирования. Выпуск национальной стратегии с более широким подходом к ресурсам, выделяемым на противодействие внутренним угрозам, явился поворотным моментом в политике США по борьбе с терроризмом.

Риск приобретения и использования террористами ядерного или радиологического устройства правящими кругами США рассматривается в качестве одной из главных угроз нации. В изданной 11 декабря 2004 г. президентской директиве Homeland Security Presidential Directive-4 / National Security Presidential Directive-17 «National strategy to combat weapons of mass destruction» записано, что оружие массового поражения (ОМП) – ядерное, биологическое и химическое – во владении враждебных государств и террористов представляет собой одну из самых серьезных проблем безопасности, с которыми сталкиваются Соединенные Штаты. Исходя из этой оценки, Президентом США предписано реализовывать комплексную стратегию для противостояния этой угрозе во всех ее формах. Эффективная стратегия противодействия ОМП, в том числе его использованию и дальнейшему распространению, является неотъемлемым компонентом Стратегии национальной безопасности США, в основном последовательно проводимой всеми президентами. Для противодействия этой угрозе разрабатывается надежная многоуровневая защита, каждый уровень которой ограничивает способность террористов осуществлять такие угрозы. Концепция многоуровневой защиты, которой придерживаются руководящие круги США, включает ликвидацию избыточных запасов ядерных материалов и оружия, защиту существующих запасов от краж или утечек, обнаружение незаконного перемещения ядерных или радиоактивных материалов через границу, наращивание мер по обнаружению и пресечению актов ядерного терроризма.

В процессе реализации концептуальных установок правительством США реализованы программы по защите нации от ядерной террористической атаки. Отдельные программы были приняты до 11 сентября 2001 г., другие – после трагических событий. Большинство из них находится в сфере деятельности Комиссии по ядерному регулированию (NRC), Министерства обороны, Министерства энергетики и государственных агентств, включенных в состав созданного Министерства внутренней безопасности (Department of Homeland Security, DHS). В основном они сосредоточены на обнаружении незаконного приобретения и перевозки ядерных и радиологических материалов, защите и обеспечении безопасности ядерного оружия. Значительная часть разрозненных программ при отсутствии должного централизованного контроля со стороны государства исторически рассматривалась как недостаточно скоординированная. Закон о противодействии оружию массового уничтожения (2018) обязал Министра внутренней безопасности разрабатывать стратегию и выполнение программы безопасности городов, оценивать их эффективность и готовить предложения

по изменению программы в ходе ее реализации. Программа STC (Securing the Cities program), известная как «Обеспечение безопасности городов», или «программа STC», определена законом 6 Кодекса США, § 596b с целью повышения способности государства обнаруживать и предотвращать террористические атаки и другие события с серьезными последствиями с использованием ядерных или других радиологических материалов, представляющих высокий риск для национальной безопасности в городских районах. Секретарь DHS через своего помощника учреждает эту программу.

Министр внутренней безопасности является главным федеральным должностным лицом по управлению инцидентами внутри страны. В соответствии с Законом о внутренней безопасности (2002) министр отвечает за координацию федеральных операций в США по подготовке, реагированию на угрозы терроризма и восстановлению после террористических атак, крупных бедствий и других ЧС. В соответствии с нормами Закона о внутренней безопасности (раздел 872) исполняющим обязанности министра внутренней безопасности были объединены определенные химические, биологические, радиологические и ядерные функции во вновь созданном Управлении по противодействию оружию массового уничтожения. Секретарь DHS 5 декабря 2017 г. в рамках одной из самых значительных за десятилетие реорганизаций Министерства внутренней безопасности учредила CWMD, в состав которого были включены DNDO, ОНА, за исключением его функций здравоохранения и медицинской поддержки, не связанных с исследованиями и разработкой ОМП, функции научно-технического отдела, а также функции Управления стратегии, политики и планов и Управления операций и координации, связанные с химическими и биологическими веществами. 18 декабря 2018 г. сенат США принял Закон о противодействии оружию массового уничтожения от 2018 года (HR 7213), ранее Палата представителей проголосовала единогласно за законопроект. Закон учредил в DHS управление по борьбе с оружием массового уничтожения (CWMD), предоставляя ему необходимые полномочия для защиты американского народа от развивающихся угроз ОМП. В частности, закон реорганизовал Управление по вопросам здравоохранения (ОНА), Внутреннее управление по обнаружению ядерных материалов (DNDO), Управление науки и технологий (S&T), Управления политики и Управления координации операций в противодействии ОМП, а также программы. ОНА координирует мероприятия DHS, уделяя особое внимание исследованию воздействия на здоровье населения химических, биологических, радиологических и ядерных (CBRN) средств. DNDO возглавляет программы DHS по обнаружению радиоактивных и ядерных ма-

териалов, оценке рисков, а S&T проводит оценку рисков терроризма.

Для поддержания взаимодействия служб экстренного реагирования и соответствующих должностных лиц на всех уровнях государственного управления в случае террористических актов и других опасностей Агентство по кибербезопасности и безопасности инфраструктуры (CISA) обеспечивает обмен информацией, координирует связь и проводит общенациональную информационно-разъяснительную работу. Программа координации экстренной связи CISA укрепляет возможности реагирования федерального правительства, правительств штатов, местных, племенных и территориальных органов государственной власти (FSLTT) посредством сотрудничества. CISA поддерживает федеральное реагирование и восстановление коммерческой инфраструктуры проводной, беспроводной, спутниковой и ширококвещательной связи, а также помогает ликвидировать ЧС и осуществлять восстановительные работы, обеспечивая координацию взаимодействия органов FSLTT. CISA поддерживает работу заинтересованных сторон на всех уровнях правительства, включая SAFECOM, Национальный совет координаторов по взаимодействию в масштабах штата, Центр готовности к чрезвычайным ситуациям, Федеральное партнерство по совместимым коммуникациям и Международные пограничные рабочие группы. SAFECOM – это управляемый CISA проект, учрежденный в 2001 г. после террористических атак 11 сентября в рамках президентской инициативы электронного правительства по улучшению взаимодействия в области критически важной общественной безопасности, что позволяет сотрудникам служб экстренного реагирования обмениваться информацией в интересах предотвращения и ликвидации ЧС.

В 2021 г. FEMA приняло современную редакцию документа, названного «Разработка и введение планов действий в чрезвычайных ситуациях: комплексное руководство по обеспечению готовности (CPG): версия 3.0». CPG 101 содержит рекомендации по разработке планов действий в ЧС и способствует общему пониманию основ планирования с учетом рисков. Цель документа состоит в том, чтобы помочь сделать техническим процесс планирования путем интеграции, координации и синхронизации действий на всех этапах управления ЧС и для всех направлений выполнения миссии национальной безопасности. В документе отмечено, что национальная программа реагирования (NRF) является основой для разработки национальных и региональных планов, реализующих федеральные мероприятия по реагированию. Федеральные межведомственные оперативные планы (FIOP) определяют общую концепцию операций, интегрируя и синхронизируя возможности нацио-

нального уровня для поддержки всех уровней государственного управления. Государственные органы рассматривают местные и федеральные планы по развитию (EOP) для повышения осведомленности и понимания ситуации, что позволяет разрабатывать соответствующие государственным функциям планы и обеспечивать проведение совместных операций.

Внутреннее управление по обнаружению ядерных материалов (DNDO) было основано 15 апреля 2005 г. президентом США на основе директивы NSPD 43 / HSPD 14. В 2006 г. в DHS для координации федерального ответа на нетрадиционную ядерную угрозу на основании Закона о безопасных портах (P.L. 109-347) сформировано DNDO.

Директива NSPD 43/HSPD 14 предназначена для улучшения внутреннего управления исполнительной властью правительства США. В Директиве выработана политика защиты от несанкционированного ввоза в США, владения, хранения, транспортировки, разработки или использования ядерного взрывного устройства, расщепляющегося материала или радиологического материала, а также для защиты от нападения с использованием таких устройств или материалов против людей, территории или интересов США. Содержание политики состоит в развитии и расширении национальных возможностей обнаружения ядерных и радиологических явлений, оповещения, предотвращения незаконного оборота и использования ядерных устройств и материалов, а также в совершенствовании интеграции возможностей обнаружения в федеральных, государственных, местных и племенных органах власти и в частном секторе в целях управляемого реагирования. Политикой для защиты страны от радиологического и ядерного нападения предусматривается развитие науки и технологий о ядерном и радиологическом обнаружении, позволяющих точно и быстро определить источник ядерных материалов. Президентская директива NSPD 43/HSPD 14 применяется в соответствии с действующим в США законодательством, включая Закон об атомной энергии от 1954 г., Закон о национальной безопасности от 2002 г. и Закон о национальной безопасности от 1947 г. (с поправками), а также указаниями президента США с учетом выделенных финансовых ресурсов. Директивой предписано министру внутренней безопасности не реже одного раза в год отчитываться о ее реализации перед президентом США. В функции DNDO по выполнению законодательных обязанностей включены разработка системы обнаружения ядерного оружия, определение предложений по участию федеральных органов в защите от ядерного нападения, координация деятельности, выявление дублирующих функций и пробелов в этой сфере, интеграция результатов в единую архитектуру. Для оказания помощи в разработке и развертывании

ядерной архитектуры DNDO взаимодействует с федеральными, государственными и местными организациями.

Министр внутренней безопасности уполномочен осуществлять руководство и контроль над DNDO, как это предусмотрено в разделе 102 (а) (2) Закона о национальной безопасности 2002 г. После реорганизации CWMD продолжает выполнять функции бывшего DNDO и ОНА в зонах биологической, химической, ядерной и радиологической опасности. Эти функции включают в себя мониторинг, оценку и обмен информацией об угрозах, а также внедрение новых технологий. С принятием в декабре 2018 г. публичного закона США (132 STAT. 5164 PUBLIC LAW 115–387–DEC. 21, 2018 (6) in section 1923, as redesignated – (A)) DNDO утратило статус самостоятельного управления DHS и вошло в качестве подразделения в CWMD. Обязанности DNDO были сужены. В сотрудничестве с федеральными агентствами DNDO разработало глобальную архитектуру ядерного обнаружения – система систем, призванная противодействовать, в первую очередь на национальной территории, угрозе ядерного терроризма. Глобальная архитектура – это многоуровневая система технологий обнаружения, программ и руководств, призванных повысить способность страны обнаруживать и предотвращать радиологическую или ядерную атаку. Архитектура обнаружения ядерных материалов представляет собой сложную организационно-правовую и технологическую многоуровневую структуру, охватывающую различные федеральные программы, проекты и мероприятия по обнаружению и сдерживанию ядерной контрабанды в зарубежных странах, на границе и внутри США. Среди структурных компонентов архитектуры выделяют программы по обнаружению ядерных материалов, реализуемые DNDO, а также другими федеральными агентствами. Реагирование на ядерные и радиологические угрозы организовано на основе межведомственного сотрудничества, взаимодействия федерального, государственного и местного уровней осуществления власти. Обеспечивается тесное взаимодействие и координация между DHS, DOD, DOE, Государственным департаментом, Федеральным бюро расследований (FBI, ФБР), государственными, территориальными, племенными и местными правительствами и заинтересованным частным сектором. По мере необходимости DNDO координирует и сотрудничает с другими федеральными агентствами.

В процессе принятия инвестиционных решений конгресс США осуществляет контроль за разработкой и внедрением глобальной архитектуры обнаружения ядерного оружия. В центре его внимания находится баланс между инвестициями в краткосрочной перспективе и долгосрочными решениями

проблем в архитектуре, эффективность межведомственной координации на федеральном уровне, механизм определения инвестиционных приоритетов, предпринимаемые DNDO усилия для сохранения институциональных знаний в совершенствовании архитектуры. Закон об оружии массового поражения 2018 г. усилил контрольную функцию. Секретарю DNS предписано представлять в соответствующие комитеты конгресса и генеральному контролеру Соединенных Штатов (директору Управления подотчетности правительства-GAO) доклад об оценке эффективности программы STC.

Для реагирования на потенциальные и фактические террористические угрозы и действия в США, включая ядерный и радиологический терроризм, разрабатываются планы скоординированного реагирования². В целях реагирования на угрозы радиационного характера Федеральное правительство приняло комплексную концепцию операций (CONPLAN) – план действий правительства США по межведомственной борьбе с терроризмом (NCJ 189840, январь 2001 г.). План устанавливает структуру для систематического, скоординированного национального ответа на террористические акты. CONPLAN представляет собой реализацию требований Директивы президента США NSC-39 (PDD-39), обязывающую федеральное правительство поддерживать местных участников в реагировании на ЧС. План был разработан с участием ФБР усилиями шести основных департаментов и агентств с учетом обязанностей, определенных в Генеральном плане реагирования на критические инциденты, внутренние рекомендации PDD-39 и Федерального плана реагирования с приложением к нему мероприятий, проводимых по террористическим инцидентам. CONPLAN предназначен для обеспечения общего руководства федеральными, государственными и местными агентствами относительно того, как федеральное правительство будет реагировать в непредвиденных чрезвычайных обстоятельствах на потенциальную или реальную террористическую угрозу или инцидент, происходящий в США, особенно тот, который связан с ОМП. План устанавливает структуру для системного скоординированного национального ответа на угрозы или террористические акты в США, определяет порядок привлечения федеральных ресурсов для усиления и поддержки органов местного самоуправления и правительства штатов, устанавливает обязанности по управлению кризисами и последствиями, формулирует координационные отношения между субъектами реагирования. Коллективный ответ потребует скоординированного межведомственного подхода с такими агентствами, как Министерство юстиции (DOJ), FBI, FEMA, Министерство обороны (DOD), Министерство энергетики (DOE), Агентство по охране окружа-

ющей среды (EPA) и Министерство здравоохранения и социальных служб (DHHS). Антикризисное управление является преимущественно функцией правоохранительных органов и включает меры по выявлению, приобретению и планированию использования ресурсов, необходимых для прогнозирования, предотвращения и/или устранения угрозы или террористического акта. Управление последствиями – это преимущественно функция управления ЧС, включающая меры по защите здоровья и безопасности населения, восстановлению основных государственных служб и оказанию чрезвычайной помощи правительствам, предприятиям и отдельным лицам, пострадавшим от последствий терроризма. Оперативное реагирование на террористическую угрозу включает скоординированный межведомственный процесс, организованный в рамках концепции головного федерального агентства. Запрос на федеральную помощь со стороны правительства штата и местного самоуправления, а также владельцев и операторов объектов критической инфраструктуры согласовывается с ведущим агентством. Участвующие в контртеррористических операциях или в разрешении террористических инцидентов федеральные органы несут расходы по собственному участию в этой деятельности, если иное не определено в законодательстве США.

FEMA уточняет и определяет миссию, возможности и ресурсы других вспомогательных отделов и агентств; действия каждого агентства или отдела на каждом этапе реагирования, включая кризисные действия по управлению и ликвидации последствий, которые необходимы для химических веществ, биологических, ядерных (радиологических) и обычных материалов или устройств. Реагирующими государственными органами в данной ситуации являются ФБР (внутренняя секция планирования борьбы с терроризмом для управления кризисными ситуациями отдела по борьбе с терроризмом) или FEMA (отдел операций и планирования Управления по чрезвычайным ситуациям, реагированию и восстановлению; Управление последствиями).

Межведомственная концепция правительства США по борьбе с внутренним терроризмом содержится в операционном плане (CONPLAN), который включает общие рекомендации федеральным, государственным и местным агентствам о порядке реагирования федерального правительства на потенциальную или фактическую террористическую угрозу или инцидент в США с использованием ОМП. Министерства и агентства поддерживают общую концепцию операций плана путем выполнения возложенных на них обязанностей в соответствии с президентскими директивами PDD-39 и PDD-62, внедряют национальные подходы по региональному планированию

и проведению учений для поддержания готовности к реагированию.

Генеральный прокурор отвечает за разработку и реализацию политики, направленной на предотвращение террористических атак внутри страны, и осуществляет уголовное преследование за террористические действия, нарушающие законы США. ФБР по поручению Министерства юстиции исполняет обязанности головного федерального агентства (Lead Federal Agency, LFA) по реагированию на террористические инциденты. Как ведущее агентство антикризисного управления ФБР возглавляет федеральное реагирование, реализует внутри страны ответные антикризисные меры федерального уровня управления кризисом. ФБР назначает командира (OSC) для обеспечения координации объединенного ответа правительства штата с федеральными, государственными и местными властями до передачи Генеральным прокурором этой функции FEMA. Как ведущее агентство FEMA реализует Федеральный план реагирования (FRP) для управления и координации федеральных ответных мер по управлению последствиями для поддержки государственных и местных властей.

Министерство обороны оказывает военную помощь основным органам CONPLAN при выявлении и пресечении террористического акта после запроса соответствующего органа и одобрения министра обороны. DOE предоставляет научно-технический персонал и оборудование для поддержки LFA во время террористического акта ядерного или радиологического характера с применением ОМП. Программы DOE/NNSA по стабилизации и обезвреживанию обеспечивают техническую оценку, обучение и оперативную поддержку ФБР и Министерства обороны США по предотвращению ядерного терроризма с использованием технологий и приложений специальных методов и средств для идентификации и обезвреживания ядерных и радиологических устройств. Группы по обезвреживанию DOE/NNSA имеют специализированный персонал и оборудование, необходимые для оценки, анализа и технических консультаций правительственных сил с целью обезвреживания оружия или устройства, их упаковке и перемещению в безопасное место. Агентство по охране окружающей среды предоставляет технический персонал и вспомогательное оборудование реагирующим субъектам в процессе террористической атаки с применением ОМП.

В правительстве США главную роль в реализации программы ядерного нераспространения играет Национальное управление ядерной безопасности (NNSA) DOE. NNSA координирует свои действия с другими подразделениями Министерства энергетики, в особенности с Управлением по охране окру-

жающей среды, Управлением по ядерной энергии и Управлением науки. В процессе разработки общегосударственной политики NNSA под руководством администрации Белого дома принимает участие в Регулярных межведомственных политических встречах на всех уровнях по ядерному нераспространению, противодействию терроризму и реагированию на ЧС. DOE (NNSA) работают в партнерстве с другими американскими государственными учреждениями, участвующими в ядерном нераспространении и борьбе с ядерным терроризмом, особенно DOS (включая получение финансирования для усилий по наращиванию потенциала за рубежом) и Министерства обороны США. Ключевые программы DOS в этой области находятся в Бюро международной безопасности и нераспространения, включая Фонд нераспространения и разоружения и Управление по совместному уменьшению угрозы, инициативу по противодействию распространению, сотрудничеству в области экспортного контроля и противодействия терроризму с использованием ОМП. В DOD программы включают Глобальную программу физической ядерной безопасности и Программу предотвращения распространения. DHS, DOJ и NRC тесно сотрудничают с DOE/NNSA в ядерном нераспространении ядерного оружия и борьбе с ядерным терроризмом.

Деятельность DOE / NNSA по уменьшению ядерной и радиационной угрозы, координируемая с подразделениями DOE и другими федеральными агентствами (DOD, NRC, FBI и DHS), включает мероприятия по удалению ядерных материалов и радиоактивных источников, обнаружению и сдерживанию ядерной контрабанды, исследованию и разработке в области обнаружения ядерного взрыва и распространения, конверсию реакторов и некоторых работ по удалению и транспортировке ядерных материалов в США.

Согласно A Strategic Plan to Reduce Global Nuclear Threats (FY 2018–FY 2022) – Стратегическому плану по уменьшению глобальных ядерных угроз (на 2018–2022 финансовые годы) функции механизма государства в сфере предотвращения, противодействия и реагирования объединяют:

- возможности радиологического мониторинга и оценки окружающей среды в случае радиологического инцидента (координируется с DOD, EPA, HHS и другими федеральными агентствами, которые сотрудничают с Федеральным центром радиологического контроля и оценки);
- внутренние ядерные судебные экспертизы (координируются с DHS, который управляет Национальным техническим центром ядерной криминалистики);
- реагирование на ядерные или радиологические инциденты, которое координируется FBI;

- внутренние и международные учебные мероприятия по борьбе с терроризмом (координируются с FBI в сотрудничестве с DOE/NNSA);

- международную информационно-пропагандистскую деятельность в области ядерной судебной экспертизы (координируется с DOS);

- мероприятия по налаживанию надежных поставок медицинского изотопа Мо-99, произведенного без ВОУ (координируется с DOS, NRC и HHS);

- реализация американо-российского PMDA (координируется с DOS);

- информационно-разъяснительную работу и обучение в сфере экспортного контроля (координируется с DOS, DHS и Министерством торговли [DOC]);

- рассмотрение запросов на получение разрешения на передачу несекретных ядерных технологий (в соответствии с частью 810 раздела 10 свода федеральных нормативных актов) и оказание помощи в зарубежной деятельности в области использования атомной энергии (по согласованию с соответствующими подразделениями-офисами DOE/NNSA и DOS, DOD, NRC, DOC и в некоторых случаях – с директором Национальной разведки, каждый из которых играет роль в рассмотрении этих запросов в соответствии с установленными законом требованиями);

- заключение соглашений о сотрудничестве в сфере гражданской атомной энергетики с зарубежными странами в соответствии с разделом 123 Закона США об атомной энергии (координируется с подразделениями DOE и DOS: DOE оказывает техническую помощь в переговорах, а DOS ведет переговоры и обеспечивает согласование с NRC);

- управление доступом, распространением и использованием информации IND (координируется с DOE, DOD, DOJ, DHS, DOS, NRC и разведывательным сообществом США).

Исследование организационно-правовых и регулирующих документов США подтверждает решающую роль государственного механизма в координации и организации борьбы с ядерным терроризмом на основе мониторинга ситуаций, связанных с получением негосударственными субъектами радиоактивных материалов и ядерных взрывных устройств, и соответствующей подготовке к реагированию на актуальные угрозы.

Выводы

1. Обобщение и анализ опыта США позволили выделить заслуживающий внимания и учета метод организационно-правового противодействия ядерному терроризму, основанный на определении диапазона существующих федеральных усилий по защите от ядерного нападения, координации компонентов системы государственного механизма, выявлении дублирующих функций и пробелов в совместной

деятельности для интеграции совместных усилий в единой архитектуре реагирования.

2. Гибкая, адаптируемая к конкретной ситуации, связанной с актами ядерного терроризма, система государственных органов обеспечивает своевременное реагирование на широкий спектр ядерных и радиологических угроз.

Примечания

¹ Концепция радиационной, химической и биологической защиты населения, утвержденная решением коллегии МЧС России от 4 декабря 2019 г. № 8/11. URL: <https://29.mchs.gov.ru/> (дата обращения: 27.07.2022)

² Managing the Emergency Consequences of Terrorist Incidents. Interim planning guide for state and local governments. Federal Emergency Management Agency. URL: <https://www.fema.gov/pdf/plan/managingemerconseq.pdf> (дата обращения: 27.07.2022).

Список литературы

Авдеев Ю.И. Современный международный терроризм: новые угрозы и актуальные вопросы противодействия // Актуальные проблемы Европы. 2003. № 1. С. 10–26.

Грачев Н.И. Основные функции государства, верховной власти и государственного аппарата: критерии разграничения и политико-правовое содержание // Российский журнал правовых исследований. 2019. Т. 6. № 2. С. 140–149.

Малько А.В., Рудковский В.А. Правоприменительная политика: понятие, содержание, назначение // Правоприменение. 2017. № 3. С. 5–14.

Макаров В.Г. Противодействие радиологическому терроризму: проблемы и перспективы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. № 8. Ч. 1. С. 110–113.

Максуров А.А. Координация деятельности субъектов права в условиях кризиса: монография. Москва: ИНФРА-М, 2022.

Метельков А.Н. Ядерный терроризм: минимизация последствий (монография). Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет государственной противопожарной службы МЧС России, 2022. 275 с.

Обухов В.М., Чайкин Э.В., Гатиев А.Х. Теория государства и права: учеб. пособие для вузов. Москва: Рэйнбоу 2000, 2002. 287 с.

Сырых В.М. Теория государства и права: учебник. Москва: Юстицинформ, 2012. 704 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/753701> (дата обращения: 20.07.2022).

Теория государства и права в науке, образовании, практике: монография / Ю.Г. Арзамасов, В.М. Бара-

нов, Н.В. Варламова и др.; Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации; Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина. Москва: ИД Юриспруденция, 2016. 480 с.

Borrie J., Caughley T. Viewing nuclear weapons through a Humanitarian Lens. UNIDIR United Nations Institute for Disarmament Research. Geneva, Switzerland, New York and Geneva, 2013, p. 157.

Johnson James. Catalytic nuclear war' in the age of artificial intelligence & autonomy: Emerging military technology and escalation risk between nuclear-armed state. Journal of Strategic Studies, 2021, pp. 1-41.

Loukianova Fink A., Olikier O. Russia's Nuclear Weapons in a Multipolar World: Guarantors of Sovereignty, Great Power Status & More. Spring, 2020. URL: <https://www.amacad.org/publication/russias-nuclear-weapons-multipolar-world> (дата обращения: 28.07.2022).

References

Avdeev Ju.I. *Sovremennyi mezhdunarodnyi terrorizm: novye ugrozy i aktual'nye voprosy protivodeistviia* [Modern international terrorism: new threats and topical issues of counteraction]. *Aktual'nye problemy Evropy* [Actual problems of Europe], 2003, No 1, pp. 10–26. (In Russ.)

Grachev N.I. *Osnovnye funktsii gosudarstva, verkhovnoi vlasti i gosudarstvennogo apparata: kriterii razgranicheniia i politiko-pravovoe sodержanie* [The main functions of the state, the supreme power and the state apparatus: criteria for delimitation and political and legal content]. *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovani* [Russian Journal of Legal Studies], 2019, vol. 6, No 2, pp. 140–149. (In Russ.)

Mal'ko A.V., Rudkovskij V.A. *Pravoprimenitel'naia politika: poniatie, sodержanie, naznachenie* [Law enforcement policy: concept, content, purpose]. *Pravoprimenie* [Law enforcement], 2017, No 3, pp. 5–14. (In Russ.)

Makarov V.G. *Protivodeistvie radiologicheskomu terrorizmu: problemy i perspektivy* [Counteraction to radiological terrorism: problems and prospects]. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i iuridicheskie nauki, kul'turologiia i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki: v 2 ch.* [Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Questions of theory and practice: in 2 part]. Tambov, Gramota Publishing House, 2014, No 8, part 1, pp. 110–113. (In Russ.)

Maksurov A.A. *Koordinatsiia deiatel'nosti sub'ektov prava v usloviakh krizisa: monografiia* [Coordination of the activities of subjects of law in a crisis: monograph]. Moscow, INFRA-M Publ., 2022. (In Russ.)

Metel'kov A.N. *Iadernyi terrorizm: minimizatsiia posledstvi* [Nuclear terrorism: minimization of consequences: monograph]. S.-Petersburg, Saint-

Petersburg University of State Fire Service of Emercom of Russia Publ., 2022, 275 p. (In Russ.)

Obuhov V.M., Chajkin Je.V., Gatiev A.H. *Teoriia gosudarstva i prava: ucheb. posobie dlia vuzov* [Theory of State and Law: Proc. manual for universities]. Moscow, Rjejnbou 2000 Publ., 2002, 287 p. (In Russ.)

Syryh V.M. *Teoriia gosudarstva i prava: Ucheb-nik* [Theory of State and Law: Textbook], publ. 6. Moscow, Justicinform Publ., 2012, 704 p. URL: <https://znanium.com/catalog/product/753701> (access date: 20.07.2022). (In Russ.)

Teoriia gosudarstva i prava v nauke, obrazovanii, praktike: monografiia [Theory of state and law in-

science, education, practice: monograph]. Ju.G. Arzamasov, V.M. Baranov, N.V. Varlamova et al.; Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii; Moskovskii gos. iurid. un-t im. O.E. Kutafina. Moscow, ID Iurisprudent-siia Publ., 2016, 480 p. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 28.07.2022; одобрена после рецензирования 25.08.2022; принята к публикации 01.10.2022.

The article was received by the editors on 28.07.2022; approved after peer review 25.08.2022; accepted for publication 01.10.2022.