

Политико-правовые аспекты международного сотрудничества в борьбе с терроризмом в рамках ШОС

Юрий Бойко
Эльмира Садыкова

Борьба с терроризмом, в особенности с международным терроризмом, в настоящее время является одной из самых неотложных задач, стоящих перед мировым сообществом.

Обсуждение проблем терроризма в ООН привело к принятию целого ряда универсальных конвенций о сотрудничестве государств в борьбе против терроризма, который в современных условиях перерос рамки национальных границ и приобрел международные масштабы.

Современный терроризм постоянно эволюционирует, приобретает все новые формы и методы и представляет собой мощные структуры с соответствующим оснащением и финансово-экономическими возможностями. Примеры Афганистана, Таджикистана, Косова, Ближнего Востока и другие показывают, что международный терроризм способен вести диверсионно-террористические войны и участвовать в международных конфликтах. Очевидно, что в сложившихся условиях эффективная борьба с терроризмом должна носить комплексный характер, объединяя усилия на всех уровнях: универсальном, региональном и национальном.

БОЙКО Юрий Павлович окончил Дипломатическую академию МИД РФ, Институт международного права и экономики им. А.С.Грибоедова, Российский новый университет, медицинский институт им. Н.Нариманова; профессор, доктор политических наук, доктор медицинских наук, кандидат юридических наук. Профессор кафедры внешней политики России и актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД России. Заведующий кафедрой медицинского права, общественного здоровья и управления здравоохранением Российской медицинской академии последиplomного образования Минздравсоцразвития РФ.

САДЫКОВА Эльмира Линаровна окончила юридический факультет Казанского государственного университета; кандидат юридических наук, доцент кафедры внешней политики России и актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД России.

Ключевые слова: региональная наркотическая пирамида, транснациональный характер терроризма, Душанбинская декларация, Шанхайская конвенция.

В последние десятилетия Центральная Азия и примыкающие к ней регионы отличались политической и экономической нестабильностью. В Китае существуют сепаратистские тенденции. В трех странах бывшего СССР угрозы сепаратизма и терроризма особенно обострились из-за близости к “горячим точкам”, где происходили межнациональные конфликты. Страны Центральной Азии являются постоянным объектом деятельности международных террористических организаций, преимущественно исламского толка.

Тенденции проявления транснационального характера терроризма и тактика их действий в отношении органов власти государств определили необходимость нового уровня координации совместных усилий стран и их специальных служб в обеспечении региональной безопасности так как существовавшая ранее система безопасности в новых геополитических условиях уже неспособна противостоять новым угрозам.

Основными целями экстремистских и террористических организаций на территории Центральной Азии являются, в том числе, использование территории данных государств в качестве своего рода базы для осуществления подрывных действий в отношении сопредельных с ними стран (России, Китая, Афганистана), а также формирование очагов напряженности внутри государств Центральной Азии, стимулирование роста протестного потенциала местного населения и, как следствие, создание благодатных условий для проявления экстремизма и терроризма в этих странах.

На фоне обострения проблемы становления национальных элит меняется тактика террористических организаций разного толка, происходит дальнейшее укрепление наркотической пи-

рамиды в регионе. Особую озабоченность вызывает мощный наркотрафик, проходящий через страны Центрально-Азиатского региона и Россию. Огромные денежные средства, вырученные от продажи наркотиков, могут отмываться наркодилерами и использоваться для финансирования терроризма не только в Российской Федерации, но и в других странах региона. Меры, принимаемые только на национальном уровне, будут производить ограниченный эффект. Для обеспечения своей безопасности каждое государство нуждается в международном сотрудничестве.

В апреле 1996 г. в Шанхае главы пяти государств (России, Китая, Казахстана, Киргизии и Таджикистана) подписали соглашение об укреплении доверия в военной области в районе границы – первое в АТР.

“Этот полномасштабный военно-политический документ создал гарантии укрепления безопасности, сохранения спокойствия и мира в районе границы, сделал совместный важный вклад в дело обеспечения стабильности, безопасности в АТР, стал примером для других государств региона”¹.

В 1997 г. государства “шанхайской пятерки” подписали Соглашение о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы.

Соглашения 1996 и 1997 гг. стали первыми документами, способствовавшими снижению напряжения в Азии. В качестве основных принципов сотрудничества были выделены принципы неагрессии, невмешательства во внутренние дела, неприменения силы или угрозы силой, отказ от одностороннего военного превосходства в сопредельных районах.

В период формирования “Шанхайской пятерки” зарубежные обозреватели отмечали: “...пока еще довольно аморфное образование с экзотическим названием “Шанхайская пятерка” в будущем может

стать консолидированной и влиятельной силой в международной политике”².

Значимым событием стала встреча “Шанхайской пятерки” в Душанбе (5 июля 2000 г.).

Во встрече приняли участие президенты Казахстана – Н.А.Назарбаев, Киргизии – А.А.Акаев, России – В.В.Путин, Таджикистана – Э.Ш.Рахмонов, а также председатель КНР – Цзян Цзэ-минь.

На встрече были рассмотрены вопросы развития взаимодействия “пятерки” в различных областях.

По итогам встречи была подписана Душанбинская декларация.

В саммите впервые участвовал президент Узбекистана И.А.Каримов.

В связи с подключением Узбекистана к ряду направлений деятельности “пятерки” было условлено именовать впредь объединение “Шанхайским форумом”.

Основная цель сотрудничества – поддержание стабильности и безопасности в Азиатском регионе.

В содержании Душанбинской декларации 2000 г. было уделено особое внимание вопросам борьбы с международным терроризмом.

В ст.5 Декларации указано: “Стороны подтверждают свою решимость совместно бороться с международным терроризмом, религиозным экстремизмом и национальным сепаратизмом, представляющими главную угрозу региональной безопасности, стабильности и развитию, а также с такой преступной деятельностью, как незаконный оборот оружия и наркотиков, незаконная миграция”.

Стороны обозначили свою готовность заключать многосторонние договоры и соглашения в сфере борьбы с такими угрозами, как терроризм, сепаратизм, экстремизм³.

На саммите была поддержана инициатива Кыргызской Республики о создании региональной антитеррористической структуры с местопребыванием в г. Бишкек.

Компетентным ведомствам стран-участниц было поручено приступить к переговорам для подготовки конкретных предложений по этому вопросу.

Важнейшим событием очередного шестого саммита Шанхайского форума (15 июня 2001 г.) стало подписание главами государств Республики Казахстан, Китайской Народной Республики, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан Декларации о создании *Шанхайской организации сотрудничества (ШОС)*.

В числе основных положений Декларации было указано, что “ШОС создана с целью укрепления между государствами-членами взаимного доверия, дружбы и добрососедства, упрочения разностороннего взаимодействия в деле поддержания и укрепления мира, безопасности и стабильности в регионе, совместного противодействия новым вызовам и угрозам, поощрения эффективного и взаимовыгодного сотрудничества в различных областях, содействия экономическому росту, социальному и культурному развитию государств-членов Организации”⁴.

После событий 11 сентября 2001 г. главы правительств государств-участников ШОС оперативно выступили со специальным заявлением, резко осудив этот террористический акт. ШОС была одной из первых международных организаций,отреагировавших на события 11 сентября безоговорочным осуждением терроризма как общей для всех стран угрозы.

В заявлении министров иностранных дел ШОС от 11 сентября 2002 г. государства-члены ШОС подчеркнули, что считают необходимым создать глобальную систему противодействия новым угрозам и вызовам, которая включала бы соответствующие многосторонние механизмы взаимодействия, в том числе по раннему предупреждению и предотвращению возникающих угроз, решительному и адекватному реагированию на их проявления.

Правовым фундаментом совместной деятельности в борьбе с угрозами национальной безопасности стало подписание государствами – членами ШОС *Шанхайской Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом* (15 июня 2001 г.)⁵.

Указанная Конвенция, призванная стать первым шагом на пути формирования договорной основы антикриминального взаимодействия в рамках ШОС, была разработана в соответствии со ст.5 Душанбинской декларации глав государств России, Казахстана, Киргизии, Китая и Таджикистана от 5 июля 2000 г.

Конвенция призвана способствовать развитию практического взаимодействия правоохранительных ведомств и спецслужб государств-участников в борьбе с терроризмом и насильственными проявлениями сепаратизма и экстремизма, прежде всего в Центральной Азии.

Предусмотренное в ней антитеррористическое сотрудничество осуществляется с учетом механизмов, апробированных под эгидой ООН и СНГ.

Однако практическое решение задачи эффективного противодействия определяется тем, что в международном праве до сих пор нет единого определения терроризма, которое устраивало бы все страны и всех участников международных отношений. В связи с этим особо следует подчеркнуть значение Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, в которой предпринята наиболее удачная попытка в этом направлении.

В ст. 1(п. 1) принятой Шанхайской конвенции о борьбе с сепаратизмом и экстремизмом, терроризм определяется следующим образом:

“а) какое-либо деяние, признаваемое как преступление в одном из договоров, перечисленных в Приложении к настоящей

Конвенции*⁶, и как оно определено в этом договоре;

б) любое другое деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуациях вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти, либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон”⁷.

В данном случае, в основу определения терроризма положена квалификация этого явления в Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма (1995 г.), которая учитывает специфику международно-правовой стороны современного глобального взаимодействия.

В определенной степени прагматичный подход разработчиков Шанхайской конвенции объясняется стремлением следовать общим направлениям антитеррористического взаимодействия, согласованным на глобальном уровне. Вероятно также, что в контексте главной цели Конвенции – обеспечения эффективного взаимодействия правоохранительных органов и спецслужб на соответствующих направлениях, на первый план выходит политическая воля Сторон согласовать единые подходы, необходимые для ясной квалификации противоправных деяний, на борьбу с которыми направлена конвенция.

* Приложение составили 10 глобальных антитеррористических конвенций, предусматривающих неотвратимость ответственности преступников на основе принципа “либо выдай, либо суди”.

Понятия сепаратизма и экстремизма даны в конвенции слишком широко и также несут скорее исключительно политический, нежели юридический смысл.

Конвенция определяет сепаратизм как деяние, направленное на нарушение территориальной целостности государства, в том числе на отделение от него части территории или дезинтеграцию государства, совершаемое насильственным путем.

К этой же категории отнесено планирование и подготовка такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему.

Экстремизм определяется как деяние, направленное на то, чтобы осуществить насильственный захват власти, насильственное удержание власти или насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в указанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них³.

Конвенция четко ориентирована на оперативное взаимодействие компетентных органов ее участников в вопросах предупреждения, выявления и пресечения деяний, подпадающих под принятие в ней определения терроризма, сепаратизма и экстремизма.

Среди основных форм и направлений сотрудничества центральных компетентных органов сторон Конвенция определила обмен информацией, выполнение запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий, принятие мер по пресечению поставок вооружений и боеприпасов террористическим группировкам, а также деятельности центров по подготовке боевиков, их финансированию. Перечисленные основные направления сотрудничества государств позволяют обеспечить эффективный механизм взаимодействия для совместного противодействия перечисленным вызовам и угрозам безопасности на региональном уровне.

Сотрудничество на антитеррористическом направлении является одним из системообразующих элементов Шанхайской организации сотрудничества.

На саммите ШОС в Санкт-Петербурге (7 июня 2002 г.) была принята *Хартия Шанхайской организации сотрудничества* – документ, определяющий цели и принципы организации, ее структуру и основные направления деятельности.

Согласно Хартии, Шанхайская организация сотрудничества, является механизмом многопрофильного сотрудничества, однако в числе основных целей и задач особо выделено "совместное противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму во всех их проявлениях"⁶.

Подтверждением важности указанной цели в рамках общего формата сотрудничества, явилось подписание участниками саммита (7 июня 2002 г.) *Соглашения о Региональной антитеррористической структуре*.

В преамбуле Соглашения, участники подчеркивают руководство целями и принципами ООН, касающимися поддержания международного мира, безопасности и поощрения добрососедских и дружественных отношений между государствами, а также осуществления основных прав и свобод человека³.

Региональная антитеррористическая структура (РАТС) со штаб-квартирой в г. Бишкек Кыргызской Республики является постоянно действующим органом ШОС, предназначенным для содействия координации и взаимодействия компетентных органов Сторон в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом³.

В число основных задач и функций РАТС входят совместная разработка предложений о развитии сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, обмен информацией, подготовка и проведение совместных антитер-

рористических мероприятий, установление и поддержание рабочих контактов с международными организациями, занимающимися вопросами борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом³.

Деятельность Исполнительного комитета РАТС ШОС уже на начальном этапе показала необходимость введения института постоянных представителей государств-членов ШОС при РАТС ШОС для обеспечения взаимодействия Исполнительного комитета РАТС ШОС с компетентными органами государств-членов ШОС.

Экспертной группой разработаны проекты *Положения о постоянных представителях государств-членов ШОС при РАТС ШОС* и *Порядок взаимодействия Исполнительного комитета РАТС ШОС с компетентными органами государств-членов ШОС*.

Советом РАТС ШОС утверждены "Перечень террористических, сепаратистских и экстремистских организаций, деятельность которых запрещена на территориях государств-членов ШОС" и "Список лиц, объявленных спецслужбами и правоохранительными органами государств-членов ШОС в международный розыск за совершение или по подозрению в совершении преступлений террористического, сепаратистского и экстремистского характера".

В Перечне для каждого государства-члена ШОС указаны организации, которые официально признаны данным государством террористическими, сепаратистскими и экстремистскими и деятельность которых запрещена на его территории.

При работе над названными документами государства-члены ШОС пришли к пониманию необходимости выработки единых подходов к созданию общего перечня террористических, сепаратистских и экстремистских организаций, деятельность которых запрещена на территориях государств-членов ШОС и единого розыскного реестра

лиц, объявленных спецслужбами и правоохранительными органами государств-членов ШОС в международный розыск за совершение или по подозрению в совершении преступлений террористического, сепаратистского и экстремистского характера. Это позволит государствам-членам ШОС более эффективно противодействовать терроризму, сепаратизму и экстремизму.

Исполнительным комитетом РАТС ШОС были подготовлены и направлены в компетентные органы государств-членов ШОС информационно-аналитические документы:

- "Об основных угрозах и вызовах государствам-членам ШОС",
- "О террористических акциях в Республике Узбекистан",
- "О деятельности террористических и экстремистских организаций на территории государств-членов ШОС",
- "О деятельности "Аль-Каиды",
- "О развитии обстановки в Переходном Исламском Государстве Афганистан",
- "О мерах, принимаемых за рубежом, по противодействию международному терроризму",
- "О состоянии совместной борьбы с угрозами терроризма, сепаратизма и экстремизма на пространстве государств - членов ШОС",
- "Об усилении борьбы с международным терроризмом",
- "О деятельности религиозно-экстремистской организации "Хизб-ут-Тахрир",
- "Истоки и причины проявлений международного терроризма и религиозного экстремизма в Центрально-Азиатском регионе" и другие.

Для осуществления пропагандистской деятельности в области борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом в сети Интернет открыт веб-сайт, на страницах которого помещается открытая информация о деятельности РАТС ШОС.

Таким образом, в рамках ШОС складывается механизм обеспечения безопасности в азиатском регионе. Страны-участницы продолжают сотрудничество путем

укрепления границ, разрешения территориальных споров, пресечения незаконной миграции, взаимодействия через РАТС и т.д. ШОС обладает большим потенциалом для выполнения важной роли в борьбе с указанными тремя угрозами и обеспечения надежной региональной безопасности.

Фактором нестабильности и очагом терроризма в регионе является Афганистан. Государства ШОС прилагают всевозможные усилия для улучшения обстановки в этой стране.

Так, была создана "Контактная группа ШОС – Афганистан" (ноябрь 2005 г.), в рамках ШОС действует Соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Для устранения перманентной опасности будут наращиваться усилия по созданию так называемого "антинаркотического пояса" вокруг Афганистана, приниматься меры по подключению к процессу государственного и экономического обустройства этой страны.

В августе 2007 г. в Челябинской области прошли командно-штабные антитеррористические учения вооруженных сил государств-членов ШОС "Мирная миссия-2007".

"Сейчас, когда реанимируются утверждения о якобы непреодолимых культурно-цивилизационных различиях между государствами, организация демонстрирует прекрасный пример равноправного партнерства на евразийском пространстве. Партнерства, стратегической целью которого является укрепление региональной безопасности и стабильности, содействие экономическому процессу и интеграционным процессам при сохранении национальной самобытности каждого из государств⁷.

ШОС становится все более весомым фактором укрепления безопасности и стабильности в центральноазиатском регионе и органично вписывается в глобальную систему противодействия террору.

Решениями Совета глав государств- членов Шанхайской организации сотрудничества от 5 июля 2005 г. статусы наблюдателей при ШОС были предоставлены Индии, Ирану, Монголии и Пакистану⁸.

Очевидно, что выработанная модель сотрудничества государств-участников ШОС становится все более востребованной, поскольку в основе ее деятельности лежат четкие и ясные принципы, определяющие привлекательность организации в глазах мировой общественности.

Примечания

¹ Моисеев Е.Г. Россия в современном мире: международно-правовые и внешнеполитические аспекты. Кн.1. М.: Книга и бизнес, 2002. С. 165.

² Терроризм : борьба и проблемы противодействия. М.: Юнити-Дана. Закон и право, 2004. С.281.

³ Международное право и борьба с преступностью. Сборник документов. М.: Международные отношения, 2004. С.213, 224, 225, 215, 216.

⁴ http://asiapacific.narod.ru/countries/apr/shos_declaration.htm

⁵ <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1168301&subID=100064359,100064369>

⁶ http://www.kremlin.ru/interdocs/2002/06/07/1938_type72067_106755.shtml?type=72067

⁷ ШОС – новая модель успешного международного сотрудничества. В.В.Путин www.kremlin.ru

⁸ <http://www.rg.ru/2006/06/14/putin-shos.html>