

УДК: 341.4

Е.Б. Ахметов

Казахский национальный университет имени аль-Фараби, старший преподаватель,
Ph.D. докторант факультета международных отношений, Казахстан, г. Алматы
E-mail: univer_ird75@mail.ru

Некоторые актуальные аспекты борьбы с терроризмом в рамках антикриминальной деятельности ШОС

В статье автор делает акцент на неотложности проблемы борьбы с терроризмом в силу увеличения масштабов его общественной опасности и расширения географии. Анализируя в этой связи договорную базу ШОС, достаточно подробно регламентирующую совместные меры государств-членов по выявлению и пресечению террористических и связанных с ними актов, автор обращает внимание на пробелы в правовом регулировании. Как один из вариантов решения этой проблемы предлагается в пределах Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г. Необходимо предусмотреть нормы об искоренении первопричин террористических проявлений. Обосновывается это тем, что внесение такого дополнения способно улучшить и повысить эффективность Конвенции в этой сфере.

Ключевые слова: борьба с терроризмом, Шанхайская организация сотрудничества, Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, Региональная антитеррористическая структура ШОС.

Е.Б. Ахметов

ШЫҰ қылмысқа қарсы қызметі аясында терроризммен күрестің кейбір көкейкесті аспектілері

Мақалада терроризмнің қоғамға қауіп келтіру көлемінің және аумағының кеңеюіне қатысты күрес мәселелерінің кейінге қалдыруға болмайтындығына ерекше көңіл бөлінеді. ШЫҰ келісімшарттық базасын саралай келе, бұл мәселеге қатысты ондағы қатысушы мемлекеттердің ортақ терроризм және оған байланысты актілерді анықтау, болдырмау шараларында автор құқықтық реттеудегі жетіспеушіліктерге барынша мән береді. Бұл мәселені шешудің бір жолы ретінде терроризм, сепаратизм және экстремизмге қарсы күрес жөніндегі 2001 жылғы Конвенция шеңберінде террористік әрекеттердің туындауына негіз болатын алғашқы себепті жоютын нормаларды қарастыру ұсынылады. Осындай толықтырулар енгізу Конвенцияның осы саладағы нәтижелілігінің жақсаруы мен жоғарылауына әкеледі деген негіздеме көрсетеді.

Түйін сөздер: Шанхай Үнтымақтастық Ұйымы, терроризммен күрес, терроризммен, сепаратизммен және экстремизммен күрес бойынша конвенция, ШЫҰ Аймақтық антитеррористік құрылымы.

Y. Akhmetov

Some actual aspects of struggle against on terrorism within the framework of the anti-crime activities of the SCO

The author of the article stresses the urgency of the fight against terrorism by increasing the scale of its social danger and geographic expansion. Analyzing the contractual base of the SCO, regulating the joint efforts of the member states to detect and prevent terrorism and related acts, the authors draw attention to gaps in legal regulation. As a solution of this problem it is offered within the Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism in 2001 to provide rules for the root causes of terrorist activity. It is based on the fact that the introduction of such supplement can improve and increase the effectiveness of the Convention in this sphere.

Key words: fight against terrorism, the Shanghai Cooperation Organization, the Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism, the Regional Anti-Terrorist Structure of the SCO.

Борьба с терроризмом, в особенности с международным терроризмом (от лат. «terror» – страх, ужас, запугивание), как с совокупностью

противоправных актов (убийств, похищений, диверсий и т.д.), служащих средством достижения политических, социальных и иных целей

в действиях отдельных лиц и организаций, является одной из самых актуальных задач, стоящих перед мировым сообществом. По своему генезису, корням, содержанию и преследуемым мотивам он остается более сложным и многосторонним феноменом и деструктивно-разрушительным явлением.

Сегодня терроризм не только перерос рамки национальных границ и приобрел глобальный масштаб, но и непрерывно эволюционирует, приобретает все новые виды, формы и методы и представляет собой мощные структуры с определенной идеологией, соответствующей материально-технической базой (инфраструктурой) и финансово-экономическими возможностями. Примеры Афганистана, Таджикистана, Косова, события последних лет, связанные с «арабскими революциями» на Ближнем и Среднем Востоке, Северной Африке, Турции и др., показывают, что терроризм способен не только устрашать, управлять поведением людей в выгодном для себя направлении, но и вести целенаправленные войны, а также участвовать в межгосударственных и смешанных конфликтах. Здесь, разумеется, присутствуют, геополитические устремления иностранных государств и антигосударственная подрывная деятельность их спецслужб, попытки лидеров экстремистских движений и организаций распространить свое влияние на те или иные государства и регионы, амбиции криминальных авторитетов и нерешенность многих социально-экономических проблем, неурегулированность кризисов и конфликтов интересов в различных сферах общественных отношений, а также успевшие «зарекомендовать себя» национализм, радикализм и сепаратизм. Все в совокупности указывает на то, что в качестве объекта силового воздействия выступает угроза гораздо более локальная по длительности, последствиям, степени общественной опасности и географии.

Очевидно, что в сложившейся ситуации эффективная борьба с терроризмом как с экстерриториальным явлением должна носить комплексный характер, объединяя усилия на всех уровнях: универсальном, региональном и внутригосударственном. Как отмечают специалисты, меры, принимаемые только на национальном уровне, будут производить ограниченный эффект. Для обеспечения собственной безопас-

ности каждое государство нуждается в международном сотрудничестве [1, с. 26].

Для Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), членами которой являются Россия, Китай, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, взаимодействие в области обеспечения безопасности на широком евразийском пространстве – зоне ответственности учреждения является одним из приоритетных направлений деятельности с момента его создания и выражается в первую очередь в совместной борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. ШОС была первой из региональных международных организаций, осознавшей и недвусмысленно поставившей вопрос об осуществлении противодействия вышеназванным трем проявлениям транснациональной преступности задолго до известных событий 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке: впервые он был поднят на четвертом саммите организации в августе 1999 г., когда США через помощь Пакистану еще фактически финансировали движение «Талибан», а также вели двойные игры с сепаратистами и экстремистами в ряде государств-членов ШОС, исходя либо из абстрактно понятых принципов, либо из собственных интересов, как они понимались на тот период*. Некоторые специалисты полагают, что ШОС сегодня представляет собой практически единственную организацию, которая может реально потребовать от США и многонациональных коалиционных сил НАТО отчета о том, каковы результаты антитеррористической операции в Афганистане, и в первую очередь потребовать ответа на вопрос, почему возрос наркотрафик в соседние страны со времени их дислокации в этом государстве [2, с. 446].

Уже 15 июня 2001 г., в день образования ШОС, в соответствии с п. 5 Душанбинской декларации организации от 5 июня 2000 г. была подписана Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, ставшей правовым фундаментом совместной деятельности государств-членов в борьбе с этими новейшими трансграничными вызовами и угрозами.

Указанная Конвенция, призванная стать первым серьезным шагом на пути формирования договорной основы антикриминального взаимодействия в рамках ШОС и способство-

* После событий 11 сентября 2001 г. эта политика перетерпела существенные изменения.

вать развитию практического сотрудничества правоохранительных органов и спецслужб государств-членов в борьбе с «тремья силами зла», несомненно, представляет собой важный международно-правовой акт. По утверждениям А. Бэйлс и П. Данэй, ШОС приняла повестку дня двадцать первого века, которая действительно позволяет вести совместную борьбу с вышеназванными негосударственными угрозами [3, с. 4].

В Конвенции, как считают многие эксперты и ученые, впервые в XXI веке были закреплены наиболее удачные и согласованные юридические определения терроризма, сепаратизма и экстремизма как преследуемых в уголовном порядке деяний в соответствии с национальным законодательством сторон (п. 16 ст. 1) [4, с. 187], и это при том, что в рамках ООН до сих пор не разработана универсальная антитеррористическая конвенция [5, с. 42], не говоря уже о сепаратизме и экстремизме и, соответственно, об отсутствии общепринятых определений этих понятий в международном праве. Согласованность определений, данных в Конвенции, следует считать крайне важной, так как отсутствие общего согласия в понимании терминов (для одних, например, чеченские сепаратисты на Северном Кавказе России или уйгурские участники запрещенной в Китае организации «Восточный Туркестан» – террористы и экстремисты, для других – борцы за национальное освобождение) часто является одной из главных причин невозможности международного сотрудничества в борьбе с этими преступлениями.

Не вдаваясь более подробно в суть и содержание других «достоинств» Конвенции, отметим, что она в то же время не лишена отдельных недостатков.

Одним из значимых должно быть признано восполнение пробела, связанного с отсутствием в Конвенции правовых норм, предусматривающих искоренение и превенцию (профилактику) террористических, сепаратистских и экстремистских проявлений. Иными словами, совершенствуя правовое регулирование вопросов борьбы с терроризмом, следует ориентироваться не только и не столько на подробную разработку мер совместных действий по выявлению и пресечению последнего, сколько учитывать те экономические, политические, социальные, гуманитарные и идеологические факторы, которые служат фундаментом для его возникнове-

ния. Это поможет хорошо узнать природу сферы общественных отношений, связанных с борьбой с терроризмом, их причинно-следственные связи, присущие им механизмы, а также выработать стратегическое видение терроризма как транснациональной угрозы. Поэтому, пожалуй, нужно согласиться с теми специалистами, утверждающими, что по состоянию на сегодняшний день в реализуемых принципах и подходах Конвенции преобладает оборонительная, реагирующая направленность [6, с. 138].

Нет сомнений в том, что устранение указанного несовершенства отвечает национальным интересам всех без исключения шести государств-членов ШОС, которые сталкиваются с теми или иными проявлениями терроризма, сепаратизма и экстремизма на своих территориях. Наглядных тому подтверждений много: это, в частности, участвовавшие случаи или прецеденты выявления, распространения и пресечения идей религиозного экстремизма и терроризма на юге и западе считавшегося «стабильным и благополучным» Казахстана в последние 2011-2012 гг.; активизация пропагандистской деятельности приверженцев радикального ислама (в особенности, ваххабизма) в российских регионах Поволжья и Урала; сильные сепаратистские движения в Синьцзянь-Уйгурском Автономном районе и Тибете Китая; действия радикально настроенных сторонников восстановления в Центральной Азии «Исламского Халифата» в лице «Исламского движения Узбекистана». По мнению М.К. Самалдыкова, «имеются многочисленные факты ввоза в Казахстан религиозной литературы антиконституционного содержания» [7, с. 10], а в странах региона «распространены правонарушения, связанные с незаконным строительством культовых сооружений» [7, с. 10]. Основными целями экстремистских и террористических организаций в Центральной Азии являются, в том числе, использование территорий государств региона в качестве своего рода базы для осуществления подрывных действий в отношении сопредельных с ними России и Китая, стимулирование роста протестного потенциала местного населения. Фактором нестабильности и очагом терроризма в регионе остается Афганистан [1, с. 26, 31].

Ключевое место в системе деятельности ШОС отводится Региональной антитеррористической структуре (РАТС), штаб-квартира кото-

рой расположена в г. Ташкенте и как таковое учреждение не имеет примеров в других существующих региональных организациях. Важно при этом отметить, что РАТС – это не аналог Интерпола, а координационный орган, призванный, как и Конвенция 2001 г., обеспечить взаимодействие работы компетентных органов и служб шести стран [8, с. 195]. Ее создание доказывает, что антитеррористическая деятельность может стать эффективной только в том случае, если она будет осуществляться из единого центра при тесном межгосударственном взаимодействии. В соответствии с Соглашением о создании РАТС от 7 июня 2002 г. эта структура, в частности, формирует банк данных о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, в который, к примеру, включаются необходимые данные о международных террористических, сепаратистских и иных экстремистских организациях, их внутренней структуре, лидерах и участниках, других причастных к ним лицах, а также источниках и каналах их финансирования и т.д. (п. 4 ст. 6) [4, с. 188]. В компетенции РАТС находится также анализ состояния и тенденций распространения терроризма и экстремизма, с одновременным сбором информации о неправительственных организациях и лицах, оказывающих поддержку террористам, установление и поддержание рабочих контактов с другими региональными международными организациями (п.п. 5-12 ст. 6) [4, с. 189].

С целью придать деятельности РАТС более четкий, целенаправленный характер в период с 2006 по 2012 гг. Совет структуры утверждает Перечень террористических, сепаратистских и экстремистских организаций, деятельность которых запрещена на территориях государств-членов ШОС, 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, Планы совместных мероприятий компетентных органов государств-членов ШОС по вопросам выявления и пресечения каналов финансирования террористической, сепаратистской и экстремистской деятельности от незаконного оборота наркотиков, психотропных веществ и их прекурсоров, а также по предупреждению и пресечению использования или угрозы исполь-

зования в террористических, сепаратистских и экстремистских целях компьютерных сетей, Соглашение о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств-членов ШОС, Соглашение между государствами-членами ШОС о сотрудничестве в области выявления и перекрытия каналов проникновения на территории государств-членов ШОС лиц, причастных к террористической, сепаратистской и экстремистской деятельности, Соглашение о подготовке кадров для антитеррористических формирований государств-членов ШОС, Соглашение о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности.

Принятие всех вышеназванных документов в итоге привело к тому, что к настоящему времени РАТС располагает не только необходимыми для борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом полномочиями, но и вполне достаточным организационно-структурным механизмом, что позволяет ей практически реализовывать возложенные на нее задачи и функции в постоянном режиме. Благодаря слаженной работе структуры и компетентных органов государств-участников на пространстве ШОС были предотвращены сотни террористических актов и тем самым спасены тысячи человеческих жизней.

Однако, кроме указанных достоинств, нельзя не заметить и недочеты в общем правовом механизме деятельности РАТС, что показывает все еще недостаточную координированность действий ее участников. Прежде всего, это касается отсутствия между государствами-членами ШОС общесогласованного понимания относительно того, какие именно организации считать террористическими, сепаратистскими или экстремистскими. Так, к примеру, ознакомившись со Справочно-аналитическим документом РАТС под названием «О проблемах работы и состоянии создания Единого перечня террористических организаций» от 19 мая 2006 г., можно обнаружить, что «Исламская партия Туркестана», «Организация освобождения Восточного Туркестана», «Аль-Каида», «Движение Талибан Афганистана», «Хизб-ут-Тахрир аль Ислами» и «Исламское движение Узбекистана» не запрещены одновременно во всех государствах-членах ШОС [8], не говоря уже о других, не упомянутых исламистских организациях

(«Общество социальных реформ», «Таблиг», «Таблиги джамаат» и др.). Сказанное относится и к проблеме разработки унифицированных подходов и стандартов по контролю за движением денежных средств тех или иных подозреваемых или обвиняемых в террористических (сепаратистских, экстремистских) актах физических лиц и организаций.

Также важно, что, осуществляя меры по борьбе с терроризмом во всех его видах и формах, ШОС должна решать вопросы, связанные с ликвидацией его материальной базы не только в аспекте противодействия незаконному обороту наркотиков, но и нелегальной миграции, организованной трансграничной преступности, запрещенной торговли оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, подключения к соответствующим международным усилиям. Здесь же нужно указать и те проблемы, имеющие прямое отношение к наемничеству, выявлению и предупреждению готовящихся террористических актов, регламентации поведения государств-членов, касаемого отказа от политики двойных стандартов в определении того или иного движения или группировки в качестве террористических, сепаратистских или экстремистских организаций не столько в пределах территории одного из них, сколько за его пределами.

Особое место в антитеррористической деятельности занимает ужесточение финансового контроля, включающего выявление и замораживание счетов и активов, принадлежащих как отдельным лицам, так и различным организациям, в отношении которых установлена связь с деятельностью экстремистских и террористических структур [2, с. 150]. Поэтому нужно разрабатывать и принимать в рамках ШОС отдельные соглашения, регулирующие вопросы запрещения финансирования терроризма или же предусмотреть по ним специальные статьи в тексте Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г. В них должны найти закрепление единые подходы сторон по мониторингу движения денежных переводов и иных финансовых средств лиц и организаций, как подозреваемых, так и причастных к террористическим, сепаратистским и экстремистским актам.

Необходимо и жесткое соблюдение принципа неотвратимости уголовного преследования активных экстремистов и террористов в каждом из государств ШОС, независимо от места совер-

шения преступления. Это, как показывает опыт, нередко является сильным сдерживающим мотивом для преступников [2, с. 150]. Особое внимание следует уделить и предотвращению использования террористическими группами или отдельными их представителями компонентов тех или иных видов оружия массового уничтожения и средств его доставки. Приоритетом ШОС на краткосрочную и среднесрочную перспективу, безусловно, должна стать также координация усилий государств-членов в целях нейтрализации радикальных и экстремистских действий деструктивных сил, направленных на разжигание не только межэтнической, но и межконфессиональной розни.

Если ПАТС в действительности намерена добиться значительных успехов в вопросах борьбы с терроризмом, то должна обратить пристальное внимание и на повышение уровня оперативных контактов государств-участников в процессе проведения и упорядочения объединенных антитеррористических тренировок и учений, а также расширить свои полномочия в контексте укрепления взаимодействия сторон в противодействии кибертерроризму. Данные направления структуры еще полностью не регламентированы и могут быть усилены путем разработки соответствующих исследовательских и обучающих программ с привлечением экспертов и специалистов из других стран и международных организаций, и кроме того, созданием, соответственно, правовой основы о статусе вооруженных сил сторон в указанных мероприятиях и механизмах совместных действий в области преследования и наказания лиц и организаций, совершающих компьютерные преступления. О последнем аспекте стороны, кстати, акцентировали свое внимание в ходе работы Бишкекского саммита организации, состоявшегося 13 сентября 2013 года.

Все предложенные меры требуют, в свою очередь, гармонизации и адаптации национальных законодательств государств-членов ШОС.

Необходимость восполнения пробелов или устранения обнаруженных недостатков обусловлено тем, что борьба с терроризмом (сепаратизмом, экстремизмом) должна быть признана в деятельности ПАТС столь же действительно многогранной и комплексной, как и их современные проявления и виды. В результате осуществления подобных действий произойдет

качественное изменение как в институциональной системе ШОС, так и в процессе укрепления региональной общественной безопасности. При этом сотрудничество государств-членов в лю-

бом случае должно идти параллельно с совершенствованием нормативно-правовой базы взаимодействия в части, касающейся совместного противодействия терроризму.

Литература

- 1 Бойко Ю., Садыкова Э. Политико-правовые аспекты международного сотрудничества в борьбе с терроризмом в рамках ШОС // *Обозреватель-Observer*. – 2008. – № 8. – С. 25-31.
- 2 Мухаев Р.Т. Геополитика. – М., 2007. – С. 443-447.
- 3 Bailes A., Dunay P. The Shanghai Cooperation Organization as a regional security institution // *Stockholm International Peace Institute. Policy Paper*. – 2007. – № 17. – P. 4-12.
- 4 Сборник нормативных правовых актов по вопросам борьбы с международным терроризмом и экстремизмом / сост. Е.Б. Ахметов. – Алматы, 2007. – С. 186-194.
- 5 Ковалев А.А. ООН и борьба с терроризмом // *Россия и АТР: проблемы безопасности, миграции и преступности*. – Владивосток, 2007. – С. 39-50.
- 6 Шаклеин В.В. ШОС: проблемы обеспечения безопасности и противодействия терроризму в Центрально-Азиатском регионе. Актуальные проблемы права: материалы междунар. заоч. науч. конф. – М., 2011. – С. 137-144.
- 7 Самалдыков М.К. Национальное законодательство Республики Казахстан в части противодействия экстремизму через призму международно-правовых норм // *Вестник Казахстанской Ассоциации международного права*. – 2011. – № 3 (15). – С. 4-13.
- 8 Веселовский С.С. Многостороннее сотрудничество в борьбе с транснациональным терроризмом. – М., 2009. – С. 193-197.

References

- 1 Boyko Yu., Sadykova E. Political and legal aspects of international cooperation in the fight against terrorism within the framework of the SCO // *Observer-Observer*. – 2008. – № 8. – S. 25-31.
- 2 Mukhaev R.T. Geopolitics. – M., 2007 – S. 443-447.
- 3 Bailes A., Dunay P. The Shanghai Cooperation Organization as a regional security institution // *Stockholm International Peace Institute. Policy Paper*. – 2007. – № 17. – P. 4-12.
- 4 Collection of normative legal acts concerning the fight against international terrorism and extremism / Comp. E.B. Akhmetov. – Almaty, 2007 – S. 186-194.
- 5 A. Kovalev U.N. and the fight against terrorism // *Russia and the Pacific: security issues, migration and crime*. – Vladivostok, 2007 – S. 39-50.
- 6 Shaklein V.V. SCO security issues and counter-terrorism in the Central Asian region. Actual problems of law: Proceedings of the international. zaoch. scientific. conf. – M., 2011 – S. 137-144.
- 7 M.K. Samaldykov National legislation of the Republic of Kazakhstan in terms of countering extremism through the prism of international law // *Herald Kazakhstan International Law Association*. – 2011. – № 3 (15). – P. 4-13.
- 8 Veselovskii S.S. Multilateral cooperation in the fight against transnational terrorism. - M., 2009 - S. 193-197.