

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

МЕЖДУНАРОДНОЕ СООБЩЕСТВО В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ: ПРОБЛЕМЫ СТРУКТУРИЗАЦИИ (1)

В.И. Батюк

Институт США и Канады Российской Академии Наук
Хлебный пер., 2/3, Москва, Россия, 123995

В настоящее время Международная антитеррористическая коалиция сталкивается с серьезнейшими концептуальными и организационными трудностями. Во-первых, до сих пор не удалось сформулировать определение международного терроризма, которое было бы политически приемлемым для ведущих держав. Во-вторых, отсутствует единство мнений относительно природы международного терроризма. Вот почему в современной системе международных отношений отсутствует эффективный антитеррористический режим.

Всякая система — это определенным образом организованное множество, структурная взаимосвязь между элементами этого множества, которая заставляет различные его компоненты действовать по известным правилам. По мнению российского политолога Э.А. Позднякова, «система — не просто конгломерат или совокупность каких-то элементов, а такое органическое образование, такая сумма элементов и связей, соединение которых дает новое качество... В основе взаимосвязи элементов системы, ее функционирования и развития, ее целостности лежит структурная организация системы, представляющая собой *устойчивый* (курсив мой. — Авт.), инвариантный и определенным образом организованный способ связи этих элементов» [3. С. 178, 181].

Именно *структура* международных отношений предопределяет прочный и устойчивый характер внутрисистемных связей. В теории международных отношений под *структурой* понимают совокупность сформированных государствами норм и институтов. *Нормы* — это как писаные, так и неписаные правила поведения государств. *Институты* — это *международные организации*, созданные для претворения в жизнь норм международного права. Структура определяет эффективность и жизнеспособность системы, ее потенциал в решении проблем, стоящих перед международным сообществом.

Многие специалисты в области международных отношений называют *эффективные* международные структуры, которые способны на деле оказать влия-

ние на ход мировой политики, *режимами*. Крупнейший авторитет в области теории международных отношений С. Краснер рассматривает режимы как «принципы, нормы, правила и процедуры принятия решений, вокруг которых концентрируются ожидания действующих лиц в данной области» [6. Р. 1].

По нашему мнению, международные режимы включают в себя:

- 1) базовый (для данного режима) договор, определяющий основные параметры режима;
- 2) дополнительные соглашения, конкретизирующие положения базового договора;
- 3) многосторонний орган, созданный для регулирования взаимоотношений между участниками данного режима.

В любом случае, однако, необходимо наличие основополагающей правовой нормы, которая признавалась бы всеми влиятельными субъектами международных отношений: без этого ни одна международная структура не будет эффективно функционировать.

Степень развития многостороннего режима прямо пропорциональна интенсивности взаимодействия субъектов международных отношений в той или иной предметной области. Не будет преувеличением сказать, что чем более плотной является ткань международных режимов, тем более дееспособными являются международные структуры и тем успешнее международное сообщество решает возникающие перед ним проблемы.

Серьезнейшей международной проблемой, с которой человечество столкнулось в начале XXI века, является вызов со стороны «террористического интернационала». Угрозой безопасности и стабильности стала, таким образом, не агрессивная великая держава, стремящаяся к мировому господству, а *негосударственный субъект международных отношений*.

Нужно сказать, что международное сообщество оказалось совершенно не готовым к такому повороту событий. Структура современной системы международных отношений, нормы международного права, усилия международных организаций — все это направлено на предотвращение именно межгосударственных конфликтов, и прежде всего конфликтов между великими державами, ставших достоянием прошлого, а не конфликтов нового поколения, участниками которых являются негосударственные субъекты, в том числе и международный терроризм.

Серьезные перемены претерпел после окончания «холодной войны» и сам терроризм. *Во-первых*, последний в настоящее время — почти исключительно международный. Трудно найти такую сильную и влиятельную террористическую группировку, которая не имела бы широчайших международных связей и, нередко, международных же амбиций.

Во-вторых, за последнее столетие неизмеримо возрос уровень технической оснащенности террористов. Что еще хуже, современное постиндустриальное общество оказывается крайне уязвимым для террористических нападений, примером чему являются события 11 сентября 2001 года, теракты в Лондоне, Мадриде, Москве и т.д.

В-третьих, коренным образом изменились цели, которые ставят перед собой террористы. Цели эти носят не политический, а этноконфессиональный характер. Современные террористы не ставят задачу изменить политический строй общества, они стремятся очистить определенную территорию от представителей иных этносов и/или иных конфессий. Это обстоятельство объясняет чудовищно возросшую кровожадность современных террористов: объектами их нападений являются не отдельные «царские сатрапы», а целые «неправильные» этносы и конфессии.

В-четвертых, огромные перемены произошли во внутренней структуре террористических организаций. Еще сравнительно недавно типичная террористическая организация была крайне малочисленной группой лиц, существовавших в условиях строгой конспирации. В настоящее время все крупные террористические группировки имеют свое так называемое «политическое крыло», которое обеспечивает респектабельность террористам и действует, как правило, легально.

Наконец, *в-пятых*, у современных террористов в результате взрывообразного распространения средств массовой коммуникации имеется неизмеримо больше возможностей, чем у их предшественников, для того чтобы апеллировать не только к обществу, но и к народным массам, в том числе и к так называемой «исламской улице».

Все эти перемены превращают современный международный терроризм в опасную угрозу мировому сообществу — угрозу, к отражению которой это сообщество оказалось не готово. В каком же состоянии находятся в настоящее время *международные структуры*, призванные эту угрозу отразить?

Глобальные антитеррористические структуры

Вклад ООН в борьбу с международным терроризмом. Несмотря на известные недостатки — застой в реформировании Организации, неэффективность, бюрократизм, злоупотребления — никакой альтернативы ООН в качестве универсального координатора усилий международного сообщества в деле укрепления глобальной безопасности в настоящее время нет и не предвидится. В полной мере координирующая роль ООН проявляется в противостоянии международному терроризму. Как указывается в Заявлении саммита «большой восьмерки», принятом в Хайлигендамме в июне 2007 года, ООН играет «центральную роль» в глобальном противостоянии терроризму: «Мы признаем, что ООН — единственная организация со статусом и возможностью достичь всеобщего соглашения об осуждении терроризма, способная на всесторонней основе обратиться к ключевым аспектам террористической угрозы» (см.: [18]).

В настоящее время создана достаточно сложная и разветвленная антитеррористическая структура под эгидой Организации Объединенных Наций. В состав Целевой группы по осуществлению мероприятий по борьбе с терроризмом при Генеральном Секретаре ООН входят представители 23 различных организаций системы ООН, многие из которых являются независимыми организациями и специализированными учреждениями.

Особую роль играет Контртеррористический комитет (КТК) Совета Безопасности, созданный в соответствии с резолюцией Совета Безопасности № 1373 от 28 сентября 2001 года. В соответствии с данной резолюцией все государства — члены ООН должны принять незамедлительные меры по пресечению финансирования и оказанию иной поддержки террористам, предотвращать передвижение террористов или террористических групп, активизировать обмен оперативной информацией по террористической деятельности.

Резолюция уполномочивает Комитет не только следить за ее соблюдением, но также и способствовать оказанию технической помощи государствам в укреплении их потенциала по выполнению обязательств, связанных с борьбой с терроризмом. Просьба Комитета к государствам о представлении докладов об их усилиях по осуществлению данной резолюции получила исключительно положительный отклик. До конца 2006 года все государства — члены ООН — 191 — представили Комитету по крайней мере один доклад, а многие — два, три или большее число докладов. Благодаря этой информации международное сообщество впервые получило общее представление о законах и институциональных механизмах, имеющихся в государствах — членах ООН, и возможность выявления существующих недостатков в их контртеррористической деятельности.

В 2004 году был учрежден Исполнительный директорат Контртеррористического комитета (ИДКТК). За счет диалога членов Исполнительного директората с государствами и соответствующими международными, региональными и субрегиональными организациями Комитет вывел свою деятельность за рамки рассмотрения письменных докладов и расширил возможности по контролю и оценке тех мер, которые фактически принимают государства для борьбы с терроризмом. ИДКТК также расширил возможности Комитета по выявлению потребностей государств в соответствующей технической помощи.

К концу 2006 года Исполнительный директорат совершил 17 поездок на места, в которых принимали участие представители других организаций системы ООН, а в некоторых — и представители региональных организаций. Это дало возможность Исполнительному директорату определять приоритетные области в пределах той или иной страны. Особое место в деятельности КТК СБ ООН занимает налаживание взаимодействия с региональными контртеррористическими структурами.

В соответствии с резолюцией Совета Безопасности № 1267 (1999 г.) был учрежден Комитет по санкциям в отношении «Аль-Каеды» и движения «Талибан». При нем действует группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями.

Признавая серьезные успехи, достигнутые ООН в ее усилиях по координации контртеррористической активности международного сообщества, политики и специалисты указывают и на определенные недостатки, самый существенный из которых — *неспособность Организации Объединенных Наций дать правовое определение понятия «терроризм»*. Предполагалось, что эту задачу должен решить Шестой (правовой) комитет Генеральной Ассамблеи ООН. Однако до сих пор там не удалось добиться существенного продвижения в выработке проекта

Всеобъемлющей конвенции о международном терроризме ввиду наличия серьезных разногласий между государствами — членами ООН о природе и причинах терроризма. Так, для бывших колониальных и зависимых стран неприемлемы такие дефиниции терроризма, которые ставят вне закона борьбу народов за национальное освобождение. Поэтому, хотя еще в начале 1990-х гг. Комиссия международного права ООН и приняла в первом чтении проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, в статье 24 которого понятие «терроризм» определялось как «совершение, организация, содействие осуществлению, финансирование или поощрение агентами или представителями одного государства актов против другого государства или попустительство с их стороны совершению таких актов, которые направлены против лиц или собственности и которые по своему характеру имеют цель вызвать страх у государственных деятелей, групп лиц или населения в целом» (цит. по: [4. С. 11]), до окончательного принятия Кодекса еще очень далеко ввиду неоднозначного отношения к данному определению некоторых государств.

В этих условиях международное сообщество пошло по пути криминализации отдельных проявлений терроризма, в чем добилось немалых успехов. Огромную роль в данном процессе сыграла Организация Объединенных Наций, поскольку некоторые из основополагающих антитеррористических договоренностей были приняты именно в формате резолюций Генеральной Ассамблеи ООН: Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (принята в декабре 1973 года на 2202 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи), Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (принята резолюцией № 34/146 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года), Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (принята резолюцией № 52/164 Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1997 года) и, наконец, Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, в разработку и принятие которой существенный вклад внесла Российская Федерация (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 59/290 от 15 апреля 2005 года).

Вместе с тем неспособность ООН дать всеобъемлющее правовое определение терроризма серьезно ограничивает возможности организации играть координирующую роль в борьбе международного сообщества против этого зла. Как указывается в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам от 1 декабря 2004 года, «способность Организации Объединенных Наций разработать всеобъемлющую стратегию сдерживается неспособностью государств-членов согласовать антитеррористическую конвенцию, включая определение терроризма. Это мешает Организации Объединенных Наций оказать моральное влияние и недвусмысленно заявить, что терроризм никогда не является приемлемым методом, даже по самым убедительным причинам... В отношении применения силы негосударственными субъектами Организация Объединенных Наций должна достичь такого же уровня нормативной силы, что и в отношении применения силы государствами» (см.: [9]).

В контртеррористической деятельности ООН имеются и другие недостатки. Так, в Заявлении «группы восьми» об укреплении программы ООН по борьбе с терроризмом, принятом в Санкт-Петербурге 16 июля 2006 года, указывается, что имеет место дублирование разрозненных программ между собой и предстоит еще многое сделать для их увязки. До сих пор Организацией Объединенных Наций не разработаны стандарты отчетности, на основе которых можно было бы оценивать контртеррористические усилия каждого государства (см.: [10]).

Признавая, что Организация Объединенных Наций не идеальна, лидеры международного сообщества, тем не менее, отдают себе отчет в том, что сегодня только она может выступать в качестве координатора усилий международного сообщества в борьбе с терроризмом.

«Большая восьмерка» против «супертерроризма». В конце XX — начале XXI в. на «поле игры» ядерного распространения вышли новые «действующие лица» — такие негосударственные организации, как радикальные политические движения, религиозные секты и террористические группы. Они зачастую располагают значительными финансовыми и материальными средствами и вместе с тем не подвергаются воздействию многих факторов, которые ограничивают политику государств.

В силу ряда причин именно так называемая «большая восьмерка» (G8) внесла основной финансовый и организационный вклад в предотвращение распространения оружия массового уничтожения и, соответственно, попадания последнего в руки террористов. Во-первых, в «группу восьми» входят 4 из 5 объявленных ядерных держав. Во-вторых, все без исключения страны — члены «восьмерки» относятся к числу ведущих экспортеров ядерных, химических и биологических материалов и технологий. В-третьих, G8 располагает и необходимыми финансовыми ресурсами для решения задач нераспространения: доля «восьмерки» в общемировом ВВП составляла к началу 2005 года 45,7%, в мировом экспорте — 44,1% (см.: [12]).

Важнейшим этапом в процессе повышения вклада «группы восьми» стало Заявление о глобальном партнерстве против распространения оружия массового уничтожения, которое было принято 27 июня 2002 года в ходе саммита G8 в Кананасскисе (Канада). В соответствии с этим заявлением США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Канада и Япония должны выделить до 20 млрд. долларов на протяжении следующих 10 лет для финансирования проектов на территории бывшего Советского Союза (главным образом, в России) и направленных на предотвращение распространения оружия массового поражения.

Итоги проделанной за последние годы работы были подведены в Докладе о Глобальном партнерстве «группы восьми», принятом на саммите «восьмерки» в Санкт-Петербурге 16 июля 2006 года. В документе, в частности, констатировалось, что с 2002 года Глобальное партнерство превратилось в крупномасштабную инициативу, которая способствовала укреплению международной безопасности и стабильности. Удалось добиться серьезного продвижения в уничтожении химического оружия, оставшегося после распада Советского Союза, а также в утилизации и обеспечении физической защиты расщепляющихся материалов.

В последние годы в повестке дня «большой восьмерки» все более значительное место занимает и собственно антитеррористическая проблематика. Так, например, в ходе парижского совещания министров иностранных дел и безопасности в 1996 году были выработаны практические рекомендации по борьбе с этим злом, включая перекрытие финансовых потоков для террористов и противодействие информационному терроризму. После 1996 года такие встречи высших должностных лиц, отвечающих за противодействие международному терроризму, стали регулярными. В ходе саммита «группы восьми» в Эвиане (Франция, 2003 год) была учреждена Группа контртеррористических действий (ГКД) для содействия заинтересованным государствам в наращивании их потенциала противодействия террористической угрозе.

Лидеры «большой восьмерки» постепенно приходят к пониманию того, что борьба с международным терроризмом не может быть сведена лишь к нераспространенческим или военно-полицейским мерам: необходимо обратиться и к социально-политическим, и идеологическим истокам этого явления. Так, в соответствии с Декларацией саммита «группы восьми» о борьбе с терроризмом (Санкт-Петербург, 16 июля 2006 года) «восьмерка» выделяет следующие основные направления борьбы с международным терроризмом:

- осуществление и совершенствование международно-правовой базы в области борьбы с терроризмом;
- обеспечение надлежащего адаптирования национального законодательства для решения новых вызовов в борьбе с терроризмом;
- пресечение попыток террористов получить доступ к оружию и другим средствам массового уничтожения;
- вступление в активный диалог с гражданским обществом для содействия предупреждению терроризма;
- активизацию усилий по противодействию финансированию терроризма на основе согласованных стандартов;
- разработку и осуществление эффективной стратегии по борьбе с террористической пропагандой и вербовкой новых террористов, в том числе в отношении использования террористов-смертников;
- эффективное противодействие попыткам злоупотребления киберпространством в террористических целях, включая подстрекательство к совершению терактов, связь и планирование террористических актов, а также вербовку и обучение террористов;
- предотвращение любых нарушений миграционного режима в террористических целях при одновременном облегчении передвижения на законных основаниях;
- привлечение к суду, в соответствии с обязательствами по международному праву, лиц, виновных в совершении терактов, а также их финансировании, поддержке, планировании подобного рода действий и подстрекательстве к ним;
- обеспечение и поощрение уважения международного права, в том числе в области прав человека, гуманитарного и беженского права, во всех наших контртеррористических усилиях;

— повышение безопасности систем снабжения на основе существующих международных стандартов и наилучшей практики;

— содействие международному сотрудничеству в деле обеспечения безопасности подземного, железнодорожного и автомобильного транспорта и повышение стандартов безопасности воздушного и морского транспорта (см.: [8]).

Говоря об эволюции подхода «группы восьми» к террористической угрозе, директор Департамента по вопросам новых вызовов и угроз МИД РФ А.В. Змеевский отметил: «В 2002 году на саммите в Кананаскисе основной акцент был сделан на мерах по укреплению антитеррористической защиты самих стран «восьмерки», в 2003 в Эвиане — на содействии укреплению контртеррористического потенциала третьих стран..., нуждающихся в такой помощи. В принятой же... в Санкт-Петербурге по инициативе России Декларации саммита «Группы восьми» о борьбе с терроризмом утверждена всеобъемлющая стратегия — „глобальная террористическая угроза требует глобальных ответных мер“» [1. С. 23—24].

Действительно, Декларация Санкт-Петербургского саммита о борьбе с терроризмом в гораздо большей степени отвечает критериям всеобъемлющей стратегии, чем те документы по антитеррористической проблематике, которые принимались «восьмеркой/семеркой» ранее. В то же время ни одна такая стратегия не сможет быть достаточно эффективной до тех пор, пока не будет общепризнанного (на уровне «восьмерки» и ООН) правового определения понятия «терроризм».

Региональные контртеррористические структуры

Антитеррористическое взаимодействие между евроатлантическими партнерами. В настоящее время в подходах США и их европейских союзников к террористической угрозе имеются существенные различия. Нынешняя американская администрация предполагает нанести поражение терроризму за счет односторонних, преимущественно военно-силовых, действий, международное же сотрудничество рассматривается официальным Вашингтоном как вспомогательный фактор. Так, в «Стратегии национальной безопасности», принятой в 2002 году, о борьбе с терроризмом говорилось буквально следующее: «Чтобы отразить эту угрозу, мы должны использовать любое оружие в нашем арсенале — военную мощь, лучше организованную систему внутренней безопасности, правоохранительные органы, разведку и решительные меры, направленные на пресечение источников финансирования террористов... Союзы и многосторонние институты могут увеличить силы свободолюбивых стран. Соединенные Штаты привержены таким постоянно действующим институтам, как ООН, Всемирная торговая организация, Организация Американских Государств и НАТО...» (см.: [20]). На первом месте здесь, как мы видим, стоит американская военная мощь, международное сотрудничество — на втором.

А вот составители «Европейской стратегии безопасности» (2003 год) смотрят на многосторонние институты и международные организации совсем иначе: «Фундаментом международных отношений является Хартия Организации Объ-

единенных Наций. Совет Безопасности ООН несет основную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Укрепление ООН, обеспечение ее всем необходимым для выполнения своих обязательств и эффективного функционирования — вот приоритет Европы. Мы хотим, чтобы международные организации, режимы и договоры эффективно противостояли угрозам международному миру и безопасности, и должны поэтому быть готовы действовать, когда их нормы нарушены» (см.: [17]).

Итак, американская стратегия борьбы с терроризмом — это ставка на военную мощь США и их ближайших союзников; западноевропейская стратегия борьбы с терроризмом — это курс на укрепление многосторонних международных институтов. Нельзя сказать, что эти стратегии совершенно несовместимы: в Вашингтоне (особенно после Афганистана и Ирака) отдают себе отчет в том, что одна лишь морская пехота и В-52 не могут решить всех проблем внешней политики Соединенных Штатов; с другой стороны, в Западной Европе также понимают, что «беззубые» международные институты не остановят Усаму Бен Ладена и его единомышленников.

Свидетельством стремления трансатлантических партнеров выработать общие подходы к проблеме международного терроризма стала Декларация о борьбе с терроризмом, принятая на саммите США и ЕС в Шенноне (26 июня 2004 года). В пункте 1.1 Декларации стороны берут на себя обязательство поддерживать ведущую роль Организации Объединенных Наций, ее Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности, сотрудничать с Контртеррористическим комитетом ООН и вносить свой вклад в программу ООН по наркотикам и преступности. Пункты 2.1—2.11 посвящены расширению сотрудничества сторон в противодействии финансированию террористической деятельности, включая координацию на уровне США — ЕС, укрепление ФАТФ и защиту свидетелей. В пунктах 3.1—3.12 стороны берут на себя обязательства о расширении взаимодействия между правоприменяющими органами, в том числе в рамках Соглашения между США и ЕС об экстрадиции и взаимной правовой помощи (см.: [19]).

Таким образом, Объединенная Европа была вынуждена согласиться со своим заокеанским союзником в том, что терроризм является величайшим вызовом международной безопасности. В свою очередь, Соединенные Штаты были вынуждены согласиться со своими европейскими партнерами в том, что это зло может быть сокрушено лишь при опоре на многосторонние институты и международное право.

В целом, несмотря на наличие общего и опасного врага, американо-европейское партнерство в борьбе с международным терроризмом, по всей видимости, не будет беспроблемным. И главная причина — в том, что, хотя по обе стороны Атлантики и считают международный терроризм опасным врагом, американцам и европейцам непросто договориться о причинах и правовом определении этого явления.

Вот почему до сих пор западноевропейские страны и США не создали никаких совместных антитеррористических органов, в том числе и в формате НА-

ТО. Ни в одном руководящем документе НАТО или других евроатлантических институтов до сих пор нет определения понятия «терроризм».

Антитеррористическое взаимодействие в рамках СНГ. Известные проблемы, с которыми сталкивается в настоящее время Содружество Независимых Государств, не позволяют СНГ превратиться в эффективного координатора антитеррористической деятельности на постсоветском пространстве. Правда, страны — члены Содружества создали несколько антитеррористических структур, однако отсутствие общепринятого правового определения понятия «терроризм», безусловно, является для них серьезной проблемой.

Принципиальное решение о создании Антитеррористического центра (АТЦ) государств — участников СНГ было принято 1 июня 2000 года на саммите СНГ в Москве. Это решение подписали главы всех стран — членов Содружества, кроме Туркмении. Общее руководство работой АТЦ осуществляет Совет руководителей органов безопасности и специальных служб государств — участников СНГ (СОРБ) (председателем Совета является директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации Н. Патрушев).

На регулярной основе проводятся совместные командно-штабные учения «Юг-Антитеррор», в которых принимают участие представители органов безопасности большинства государств СНГ. В настоящее время АТЦ возглавляет генерал-полковник милиции А. Новиков (Российская Федерация). Деятельность АТЦ осуществляется на плановой основе в соответствии с Программой сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом на период 2005—2007 гг. (см.: [5]).

В целях обеспечения координации и взаимодействия в вопросах борьбы с терроризмом между АТЦ СНГ и компетентными органами государств Центральной Азии в Бишкеке развернуто отделение АТЦ по Центральноазиатскому региону. В марте 2003 года в АТЦ создан контактный пункт связи с Контртеррористическим комитетом СБ ООН.

Противодействие терроризму в рамках СНГ поставлено на солидную правовую основу: заключен Договор о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом (ратифицирован Россией в декабре 2004 года). Положениями Договора определены такие конкретные направления сотрудничества, как обмен информацией, разработка и принятие согласованных антитеррористических мер, направление по согласованию с заинтересованными государствами специальных антитеррористических формирований, подготовка специалистов, поставка специальных средств, техники и другие. Слабым местом данного Договора, однако, является то, что в нем не дается определения понятия «терроризм», а террористы рассматриваются как обычные уголовные преступники (см.: [7]).

Давая оценку антитеррористической деятельности государств — членов СНГ, директор ФСБ РФ Н. Патрушев отметил, что она осуществляется на стабильной основе, хотя наличие серьезных разногласий между странами — членами Содружества и проблем в функционировании СНГ не может не сказываться и на взаимодействии спецслужб на постсоветском пространстве (см.: [2]).

Контртеррористическая деятельность Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Договор о коллективной безопасности (ДКБ) подписан 15 мая 1992 года в Ташкенте главами шести государств — участников СНГ — Армении, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, Узбекистана. Договор предусматривает оказание помощи государству — участнику Договора в случае совершения против него акта агрессии в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН.

14 мая 2002 года в Москве главы государств — участников Договора приняли решение о преобразовании ДКБ в полноценную международную организацию — Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). В соответствии с Уставом ОДКБ государства-члены принимают совместные меры к формированию в рамках Организации действенной системы коллективной безопасности и созданию региональных группировок войск, координируют свои усилия в борьбе с международным терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, оружия, организованной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами их безопасности. Высшим органом ОДКБ, рассматривающим принципиальные вопросы деятельности Организации, является Совет коллективной безопасности (СКБ), состоящий из глав государств-членов.

25 мая 2001 года на сессии в Ереване Совет коллективной безопасности утвердил Положение о Коллективных силах быстрого развертывания (КСБР) Центрально-азиатского региона коллективной безопасности, Положение об органе управления КСБР, Протокол о составе и дислокации национальных формирований (контингентов) КСБР и Протокол о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности. В соответствии с указанными документами летом 2001 года сформированы КСБР численностью до 1600 человек (по 1 батальону от Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана), назначен командующий КСБР и создана Постоянная оперативная группа (ПОГ) штаба КСБР в Бишкеке. Сессия СКБ в апреле 2003 года в Душанбе приняла решение о создании с 1 января 2004 года Объединенного штаба (ОШ) во главе с представителем страны, председательствующей в Совете коллективной безопасности (см.: [14]).

Страны — члены ОДКБ регулярно проводят контртеррористические учения. Совместное командно-штабное учение «Рубеж-2007» прошло с 27 марта по 6 апреля 2007 года на территории России и Таджикистана. Тема учения: «Применение сил и средств системы коллективной безопасности в контртеррористической операции в Центральноазиатском регионе коллективной безопасности». В маневрах приняли участие подразделения Коллективных сил быстрого развертывания (КСБР) Центральноазиатского региона из России, Казахстана и Таджикистана, оперативные группы от военных ведомств Армении, Киргизии и Узбекистана.

Хотя среди нормативных актов ОДКБ нет документа, в котором содержалось бы определение терроризма, страны — члены Организации, как представляется, не испытывают в связи с этим каких-либо трудностей. Среди правящих элит этих стран имеется общее понимание, что террористическая угроза для них исходит из-за рубежа и, по преимуществу, с юга — со стороны беспокойного

Афганистана и религиозных экстремистов исламских стран. Поэтому для отражения этой угрозы особую роль играют чисто военные силы и средства.

Характерным в этом смысле является недавнее высказывание министра обороны Киргизии генерал-лейтенанта И. Исакова, который заявил, что военная структура, сформированная в рамках ОДКБ, способна защитить государства — члены ОДКБ от угрозы международного терроризма: «Речь идет о Коллективных силах, то есть частях и подразделениях сухопутных сил, и их авиационном компоненте — российской авиабазе «Кант». Теперь при возникновении внешней угрозы для одной из стран — участниц ОДКБ решение о применении военной силы может быть принято в максимально сжатые сроки» (см.: [13]).

Разумеется, можно спорить о том, насколько такое понимание террористической угрозы является адекватным. Однако единство мнений по этому вопросу, безусловно, способствует взаимодействию стран — членов ОДКБ в анти-террористической сфере.

Шанхайская Организация Сотрудничества (ШОС) в борьбе с международным терроризмом. С января 2004 года ШОС функционирует в качестве полноценной международной организации, куда входят в качестве полноправных членов Казахстан, Киргизия, КНР, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан. Постоянно действующие органы — Секретариат в Пекине (Исполнительный секретарь — Чжан Дэгуан, КНР) и Региональная антитеррористическая структура (РАТС) с Исполнительным комитетом в Ташкенте (директор Исполкома РАТС — В.Т. Касымов, Узбекистан).

Сформирована необходимая правовая база для антитеррористической деятельности ШОС, включая Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (2001 год). В рамках ШОС созданы механизмы регулярных встреч секретарей советов безопасности, генеральных прокуроров, министров, отвечающих за оборону и спасательные службы, проводятся совместные контртеррористические учения (см.: [16]).

Что касается собственно РАТС, то ее Исполнительный комитет начал функционировать с 1 января 2004 года. Основными задачами и функциями РАТС являются: поддержание рабочих связей и координация действий с компетентными органами государств — членов ШОС по вопросам борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом; сбор и анализ информации, предоставляемой государствами-членами по вопросам борьбы с «тремя злами» (терроризм, сепаратизм и экстремизм), создание банка данных антитеррористической структуры, внесение соображений по развертыванию Организацией сотрудничества в борьбе против «трех зол» (см.: [11]).

Именно в формате РАТС была подготовлена «Программа сотрудничества государств — членов Шанхайской организации сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом на 2007—2009 годы», которая была подписана на Саммите глав государств — участниц ШОС летом 2006 года.

Свидетельством дееспособности новой антитеррористической структуры стало регулярное (начиная с 2005 года) проведение учений и военных маневров

контртеррористической направленности. Особенным размахом отличались совместные антитеррористические учения стран Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) «Мирная миссия-2007» (Челябинская область, август 2007 года). Это были первые учения, в которых приняли участие подразделения всех стран ШОС. В маневрах было задействовано свыше 7500 военнослужащих и более 1200 единиц вооружений и военной техники.

Члены организации полностью едины в понимании природы террористической угрозы. В Статье 1 Шанхайской конвенции дано исчерпывающее определение понятия «терроризм»: «...Любое... деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации 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» (см.: [15]).

Единство стран — членов ШОС по вопросу о правовом определении международного терроризма существенно повышает эффективность антитеррористического взаимодействия Шанхайской Организации Сотрудничества.

* * *

Анализ существующих глобальных и региональных антитеррористических структур показывает, что Антитеррористическая коалиция сталкивается в настоящее время с серьезнейшими концептуальными и организационными трудностями.

Во-первых, до сих пор не удалось сформулировать определение международного терроризма, которое было бы политически приемлемым для ведущих субъектов международных отношений.

Во-вторых, отсутствует единство мнений относительно природы международного терроризма. Лидер коалиции — Соединенные Штаты — увязывает победу над терроризмом с глобальными демократическими преобразованиями, в соответствии с американскими представлениями о том, что такое «демократия». Другие влиятельные участники коалиции либо не согласны с такой радикальной постановкой вопроса, либо усматривают в американском подходе подкуп под их государственный суверенитет.

В-третьих, целостность антитеррористической коалиции подвергается эрозии ввиду практикуемых рядом государств двойных стандартов в подходе к терроризму. Непрекращающиеся попытки разделить террористов на «плохих» (то есть тех, кто убивает «нас» и наших союзников), и «хороших» (то есть тех,

кто убивает «не нас»), уже сейчас ведут к ослаблению единства мирового сообщества в противостоянии международному терроризму.

Как следствие, антитеррористическая коалиция до сих пор не имеет работоспособной структуры. Как Контртеррористический комитет СБ ООН, так и Группа контртеррористических действий G8 не раскрыли в полной мере свои возможности в деле координации антитеррористических усилий международного сообщества, и главной причиной тут является отсутствие единства в подходах к международному терроризму. Лишь те региональные антитеррористические структуры демонстрируют эффективность, участникам которых удалось выработать общее понимание того, с чем они борются.

Вот почему, по нашему мнению, не приходится говорить об эффективном *антитеррористическом режиме* в современной системе международных отношений: международному сообществу еще предстоит создать такой режим.

ПРИМЕЧАНИЕ

- (1) Статья написана при финансовом содействии Российского гуманитарного научного фонда (Проект конкурса РГНФ «Образ России в современном мире» 2006 г. «Россия в борьбе с международным терроризмом: границы повышения позитивного образа страны». 06-03-04159а).

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Змеевский А.В. Антитеррористическое партнерство «восьмерки» // Международная жизнь. — 2006. — № 8.
- [2] Мамонтов В. Директор ФСБ России Николай Патрушев: «Международное сотрудничество спецслужб плодотворно развивается» // Известия. — 2007. — 22 мая.
- [3] Поздняков Э.А. Философия политики. — 2-е изд., испр. и доп. — Ч. 2. — М., 1994.
- [4] Терроризм: история и современность / Кофман Б.И., Миронов С.Н., Сафаров А.А., Сафиуллин Н.Х. — Казань, 2002.
- [5] Тихонов А. Террористам перекрывают кислород // Красная звезда. — 2007. — 28 сентября.
- [6] International Regimes. / Ed. by S. Krasner. — Ithaca: Cornell University Press, 1983.

Интернет-ресурсы

- [7] Антитеррористический центр государств — участников СНГ (Справочная информация) // <<http://www.mid.ru/ns-rsng.nsf/52b86a6b9f27da78432569ee0048fe02/432569d800221466c325704300315427?OpenDocument>>
- [8] Декларация саммита «Группы восьми» о борьбе с терроризмом // <<http://www.kremlin.ru/text/docs/2006/07/108851.shtml>>
- [9] Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. 2004 г. Организация Объединенных Наций. 59 сессия. А/59/565 // <<http://www.un.org/russian/secureworld/report.htm>>
- [10] Заявление «Группы восьми» об укреплении программы ООН по борьбе с терроризмом // <<http://www.mid.ru/ns-g8.nsf/4681a749b12257b3432569ea003614e4/432569ed00401c0ec32571ae0021dce2?OpenDocument>>
- [11] Краткие сведения о Региональной антитеррористической структуре Шанхайской организации сотрудничества // <<http://www.china.org.cn/russian/225508.htm>>

- [12] Луков В.Б. Россия в «Большой восьмерке»: из гостей — в председатели // Россия в глобальной политике. — 2006. — № 3 // <http://www.globalaffairs.ru/numbers/20/5777.html> // <http://www.dkb.gov.ru/start/index.htm>
- [14] Россия и Организация Договора о коллективной безопасности // <http://www.mid.ru/ns-rsng.nsf/3a813e35eb116963432569ee0048fdbe/432569d800221466c325704300315421?OpenDocument>
- [15] Шанхайская Конвенция // http://www.ecrats.com/ru/docs/read/shanghai_convention
- [16] Шанхайская организация сотрудничества (справочная информация) // <http://www.mid.ru/ns-rasia.nsf/3a0108443c964002432569e7004199c0/432569d80021985fc325711d003b9e9d?OpenDocument>
- [17] A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy. — Brussels. — 12 December 2003 // <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- [18] G8 Summit Statement on Counter Terrorism — Security in the Era of Globalization // <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2007heiligendamm/g8-2007-ct.pdf>
- [19] Text of U.S.-EU Declaration On Combating Terrorism. U.S.—EU Summit. Dromoland Castle. — Shannon, Ireland. — 26 June 2004 // <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/36892.htm>
- [20] The National Security Strategy of the United States of America. September 2002 // <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

THE INTERNATIONAL COMMUNITY IN STRUGGLE AGAINST TERRORISM: PROBLEMS OF STRUCTURIZATION

V.I. Batyuk

Russian Academy of Sciences
Institute of USA and Canada Studies
Khlebny per., 2/3, Moscow, Russia, 123995

The international anti-terrorist coalition faces now serious difficulties of conceptual and natural origin. First, the acceptable for the leading nations definition of international terrorism was not formulated yet, and, second, unanimity on the origin of international terrorism is lacking. That is the reason for absence of efficient anti-terrorist international regime.