

МЕЖДУНАРОДНАЯ БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом

*Змеевский А.В. **

15 июня 2001 г. войдет в историю как день рождения нового регионального объединения государств - Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), членами которой стали Российская Федерация, Казахстан, Киргизия, Китай, Узбекистан и Таджикистан. ШОС - логичный результат набирающего обороты (ранее в формате "Шанхайской пятерки") взаимодействия заинтересованных государств прежде всего на центральноазиатском направлении.

Хотя процесс организационно-правового оформления ШОС еще находится на начальной стадии, ее появление на свет 15 июня с.г. на саммите в Шанхае тут же ознаменовалось подписанием на высшем уровне первого договорного акта этой организации - Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Тем самым четко обозначился один из приоритетных векторов сотрудничества в рамках новой структуры - совместное противодействие вызовам и угрозам безопасности в центральноазиатском регионе.

Конвенция, призванная стать первым шагом на пути формирования договорно-правовой основы антикриминального взаимодействия в рамках ШОС, разработана в соответствии с п. 5 Душанбинской декларации глав государств России, Казахстана, Киргизии, Китая и Таджикистана от 5 июля 2000 года, в которой стороны, подтвердив "свою решимость совместно бороться с международным терроризмом, религиозным экстремизмом и национальным сепаратизмом, представляющими главную угрозу региональной безопасности, стабильности и развитию", условились заключить необходимые многосторонние договоры и соглашения о сотрудничестве в этой сфере.

* Посол по особым поручениям, и.о. директор Департамента по вопросам новых вызовов и угроз МИД России.

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 будет осуществляться с учетом механизмов, апробированных в международных договорах, заключенных под эгидой ООН и СНГ. Так, в основу **определения терроризма** (ст. 1) взята квалификация этого явления в Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., которая учитывает специфику международно-правовой стороны современного глобального антитеррористического взаимодействия. Из-за отсутствия общепризнанного определения терроризма борьба с ним ведется на основе более десятка универсальных конвенций, нацеленных против конкретных террористических проявлений (в воздухе, на море, против отдельных категорий лиц и т.п.).

Поэтому первая часть определения терроризма в ст. 1 Шанхайской конвенции носит отсылочный характер, квалифицируя в качестве терроризма "какое-либо деяние, признаваемое как преступление в одном из договоров, перечисленных в Приложении к настоящей Конвенции, и как оно определено в этом договоре" (Приложение составили 10 глобальных антитеррористических конвенций, предусматривающих неотвратимость ответственности преступников на основе принципа "либо выдай, либо суди"). Конвенция (Ст.21) предусматривает процедуру пополнения списка договоров, занесенных в Приложение. Кроме того, сторона, не участвующая в одном из договоров, перечисленных в Приложении, может заявить, что при применении Конвенции к данной стороне считается, что этот договор не включен в Приложение. Такое заявление утрачивает силу после уведомления депозитария о вступлении этого договора в силу для данной стороны.

Во второй части определения терроризма предпринята попытка охватить те его проявления, которые могут не подпадать под действие указанных в Приложении международных конвенций. Речь идет "о любом другом деянии, направленном 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, пособниче-

ство 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".

В основу второй части определения терроризма воспринявшей соответствующие формулировки Международной конвенции по борьбе с финансированием терроризма, добавлены такие составы, как организация и планирование преступного деяния, пособничество и подстрекательство. Столь прагматичный подход разработчиков Шанхайской конвенции продиктован стремлением следовать общим направлениям антитеррористического взаимодействия, согласованным на глобальном уровне. Кроме того, в контексте главной цели Шанхайской конвенции - обеспечения эффективного взаимодействия правоохранительных ведомств и спецслужб на соответствующих направлениях - юридическая квалификация противоправных деяний имела скорее подчиненное значение.

"Изюминка" Конвенции - распространение ее действия на борьбу с сепаратизмом и экстремизмом. Главная юридическая трудность здесь заключалась в выработке определения сепаратизма и экстремизма.

Принципиальное значение имело общее понимание разработчиками Конвенции идеи борьбы исключительно с насильственными проявлениями сепаратизма и экстремизма, к тому же преследуемыми в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством государств-участников.¹ На этой основе выработаны определения сепаратизма и экстремизма, которые учли соответствующие положения национальных законодательств государств-участников.

В Конвенции сепаратизм определяется как "какое-либо деяние, направленное на нарушение территориальной целостности государства, в том числе на отделение от него части его территории или дезинтеграцию государства, совершаемое насильственным путем, а равно планирование и подготовка такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон".

Экстремизм Конвенция определяет как "какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное

¹ Положение о преследовании в уголовном порядке (в соответствии с национальным законодательством государств-участников) в полной мере относится и к деяниям, подпадающим в Конвенции под определение терроризма.

удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон".

Разумеется, эти определения не носят всеобъемлющего характера. Они (как и определение терроризма) имеют сугубо прикладное значение - исключительно для целей настоящей Конвенции, о чем сделана соответствующая запись в п. 1 ст. 1. Важно было вычлнить те проявления терроризма, сепаратизма и экстремизма, которые в своем переплетении создают взрывоопасную смесь, представляющую главную (по крайней мере, в центральноазиатском регионе) опасность для государств-участников и требующую объединения их усилий для адекватного ответа на эти вызовы.

В целом понятия терроризма, сепаратизма и экстремизма имеют составляющие, выходящие за рамки не только изложенных в Конвенции определений, но и уголовно-правовых норм вообще. С учетом этого в п. 2 ст. 1 оговаривается: "настоящая статья не наносит ущерба какому-либо международному договору или какому-либо национальному законодательству Сторон, которые содержат или могут содержать положения о более широком применении терминов, используемых в настоящей статье".

В Конвенции жестко проводится линия на то, что предусмотренные в ней деяния не подлежат оправданию ни при каких обстоятельствах по соображениям исключительно политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или иного аналогичного характера. В этих целях предусматривается и принятие мер в области национального законодательства, в том числе для того, чтобы обеспечить за эти деяния наказание сообразно степени их тяжести.

Конвенция четко ориентирована на оперативное взаимодействие компетентных органов ее участников в вопросах предупреждения, выявления и пресечения деяний, подпадающих под определения терроризма, сепаратизма и экстремизма, предусмотренные в её ст. 1. Рассматривая такие деяния в качестве преступлений, влекущих выдачу, Конвенция оставляет решение вопросов, связанных с выдачей и правовой помощью по уголовным делам, относящихся к сфере ее применения, за другими международными договорами, детально регламентирующими эти процедуры.

Основная схема сотрудничества, предусмотренная Конвенцией, такова: государства-участники определяют центральные компетентные органы, ответственные за выполнение Конвенции (их перечень сообщается через депозитария), которые взаимодействуют между собой непосредственно (ст. 4). Это, однако, не исключает сотрудничества между самими государствами-участниками, например, путем проведения консультаций, обмена мнениями, согласования позиций по вопросам борьбы с противоправными деяниями, в том числе в международных организациях и на международных форумах (ст. 5).

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.

Предусмотрена возможность достижения договоренностей об иных формах сотрудничества, в том числе оказание сторонами практической помощи друг другу по пресечению преступных деяний и ликвидации их последствий. Такие договоренности оформляются соответствующими протоколами, составляющими неотъемлемую часть Конвенции. Таким образом, создается правовая основа для того, чтобы в перспективе можно было бы выйти на более продвинутые формы взаимодействия (например, направление в помощь заинтересованной стороне по ее просьбе специальных антитеррористических формирований).

Статья 10 Конвенции открывает новую страницу антитеррористического взаимодействия в рамках ШОС. По сути дела, путем заключения отдельного соглашения и принятия других документов предлагается его институционализировать с целью создания и обеспечения функционирования **региональной антитеррористической структуры**. Работа на этом направлении уже ведется на уровне экспертов.

Обмен информацией (ст. 7) предлагается ограничить сведениями, представляющими взаимный интерес, в частности, о:

- готовящихся и совершенных преступных деяниях, а также пресеченных попытках их совершения;
- подготовке к совершению преступных деяний по смыслу Конвенции в отношении глав государств и иных государственных деятелей, сотрудников дипломатических представительств, консульских учреждений и международных организаций; других лиц, пользую-

щихся международной защитой, а также участников государственных визитов, международных и государственных политических, спортивных и иных мероприятий;

- организациях, группах и лицах, готовящих и (или) совершающих преступные деяния по смыслу Конвенции, а также иным образом участвующих в этих деяниях, включая их цели, задачи, связи и иные сведения;

- незаконном изготовлении, приобретении, хранении, передаче, перемещении, сбыте и использовании сильнодействующих ядовитых, отравляющих, взрывчатых веществ, радиоактивных материалов, вооружения, взрывных устройств, огнестрельного оружия, боеприпасов, ядерного, химического, биологического и других видов оружия массового уничтожения, материалов и оборудования, которые могут быть использованы при его создании с целью совершения преступных деяний по смыслу Конвенции;

- выявленных или предполагаемых источниках финансирования таких деяний;

- формах, методах и средствах их совершения.

Подробно в Конвенции регламентируется **процедура выполнения запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий**. Внимание в этой связи заслуживает следующее.

При исполнении запроса применяется законодательство запрашиваемой стороны. По просьбе запрашивающего центрального компетентного органа может быть применено законодательство запрашивающей стороны, если это не противоречит основным принципам законодательства или международным обязательствам запрашиваемой стороны. Предусмотрены основания для отказа в исполнении запроса (полностью или частично), если его исполнение (по мнению запрашиваемого центрального компетентного органа) может "нанести ущерб суверенитету, безопасности, общественному порядку и другим существенным интересам его государства либо противоречит законодательству или международным обязательствам запрашиваемой стороны" (по этим же основаниям исполнение запроса может быть отложено). Кроме того, в исполнении запроса может быть отказано, если деяние, в связи с которым он поступил, не считается преступлением по законодательству запрашиваемой стороны.

Если исполнение запроса не входит в компетенцию запрашиваемый центральный орган не компетентен исполнить запрос, он передается другому центральному компетентному органу своего госу-

дарства, правомочному его исполнить, и незамедлительно уведомляет об этом запрашивающий центральный орган. Такая "перекрестная страховка" способствует эффективному исполнению запросов и в целом осуществлению Конвенции в условиях вполне возможного несовпадения полномочий правоохранительных структур государств-участников.

Каждое государство-участник обеспечивает конфиденциальность полученной информации и документов, если они носят закрытый характер или передающая сторона считает их разглашение нежелательным. Степень закрытости информации и документов определяется передающей стороной.

Информация или результаты исполнения запроса, полученные на основании Конвенции, без согласия представившей их стороны не могут быть использованы в иных целях, чем те, с которыми они запрашивались или были представлены.

Устанавливается также, что информация и документы, полученные на основании Конвенции без предварительного письменного согласия Стороны, их предоставившей, передаче не подлежат.

Аналогично не подлежат передаче без предварительного письменного согласия стороны, их предоставившей, материалы, специальные средства, оборудование и техника, полученные на основании Конвенции.

Расходы, связанные с выполнением Конвенции, государства-участники несут самостоятельно, если не будет согласован иной порядок.

Рабочими языками при осуществлении сотрудничества в рамках Конвенции являются русский и китайский языки.

Участие в Конвенции не является закрытым. Её первоначальные участники - Российская Федерация, Казахстан, Киргизия, КНР, Таджикистан, Узбекистан. После вступления Конвенции в силу с согласия всех сторон к ней могут присоединиться другие государства. Аналогичным путем - с согласия всех сторон - предусматривается и возможность внесения **изменений и дополнений** в Конвенцию, которые оформляются Протоколами, составляющими неотъемлемую часть Конвенции.

Появление Шанхайской конвенции идет в русле общемировой тенденции усиления антитеррористического взаимодействия государств на региональном уровне. Начало этому процессу положено в 1971 г. принятием под эгидой Организации Американских Государств Конвенции о предупреждении и наказании за совершение ак-

тов терроризма, принимающих форму преступления против лиц, и связанного с этим вымогательства, когда эти акты носят международный характер. В этом же ряду идут Европейская конвенция о пресечении терроризма, заключенная в рамках Совета Европы в 1977 г., Региональная конвенция о борьбе с терроризмом 1987 г. Ассоциации регионального сотрудничества Южной Азии (СААРК). Среди договоров последних лет - заключенная в 1998 г. под эгидой ЛАГ Арабская конвенция о борьбе с терроризмом, Договор о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом 1999 г., Конвенция ОИК о борьбе с международным терроризмом, Конвенция ОАЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним 1999 г.

Шанхайская конвенция направлена на комплексное противодействие терроризму, насильственным проявлениям сепаратизма и экстремизма. Немаловажное значение имеет и то, что ее положения могут служить международно-правовой основой для развития двустороннего сотрудничества между государствами-участниками на соответствующих направлениях. Другая отличительная черта этого договорного инструмента - институционализация взаимодействия путем учреждения Региональной антитеррористической структуры (РАТС), призванной стать многосторонним механизмом претворения в жизнь Шанхайской конвенции. Немаловажно, что вновь созданная структура соотносит эту работу с общемировой системой борьбы с терроризмом и координирует свои усилия с другими заинтересованными региональными структурами, действующими в этой области.

Окажется ли Шанхайская конвенция жизнеспособной и эффективной, покажет дальнейшее развитие событий. Определяющую роль в этом, по-видимому, сыграет политическая воля государств - ее участников. Необходимо как можно скорее запустить в действие механизм Шанхайской конвенции, осуществив с этой целью соответствующие внутригосударственные процедуры. Сделать это должны все без исключения участники ШОС.