

ДОКУМЕНТЫ

Шанхайская организация сотрудничества

*Барков А.В.**

Шанхайская организация сотрудничества возникла на основе так называемой «Шанхайской пятерки», в которую входили Российская Федерация, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Китайская Народная Республика и Республика Таджикистан.

Первыми документами, положившими основу сотрудничеству пяти государств, стали Соглашение об укреплении доверия в военной области в районе границы, подписанное 26 апреля 1996 года в г. Шанхай, и Соглашение о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы, подписанное 24 апреля 1997 года в г. Москва.

Позднее к сотрудничеству пяти государств изъявила желание присоединиться Республика Узбекистан.

14-15 июня 2001 года в г. Шанхай состоялась встреча глав шести государств: Российской Федерации, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Китайской Народной Республики, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан.

На этой встрече главы государств подписали Декларацию о создании Шанхайской организации сотрудничества, тем самым официально объявив о появлении нового регионального объединения – Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), провозгласившей в качестве своих целей «укрепление взаимного доверия, дружбы и добрососедства, поощрение эффективного сотрудничества в политической, торгово-экономической, научно-технической, культурной, образовательной, энергетической, транспортной, экологической и других областях; совместные усилия по поддержанию и обеспечению мира, безопасности и стабильности в регионе, построению нового демокра-

* Барков Артем Викторович – сотрудник Правового департамента МИД России.

тического, справедливого и рационального политического и экономического международного порядка». В этой Декларации было заявлено о проведении ежегодных официальных встреч глав государств и глав правительств. Среди прочего отметили необходимость учреждения Региональной антитеррористической структуры (РАТС) Шанхайской организации сотрудничества с месторасположением в г. Бишкек в качестве постоянно действующего органа, предназначенного для содействия координации и взаимодействия компетентных органов стран – членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Началась разработка соответствующих многосторонних документов о сотрудничестве в пресечении незаконного оборота оружия и наркотиков, незаконной миграции и других видов преступной деятельности.

Также в соответствии с Декларацией был создан Совет национальных координаторов, которому было поручено разработать проект Хартии Шанхайской организации сотрудничества.

Создание организации во многом было обусловлено необходимостью совместных усилий в нейтрализации угроз, исходящих с территории Афганистана. Именно поэтому, кроме Декларации о создании новой региональной организации, на саммите глав государств – участников ШОС 15 июня 2001 года был подписан другой не менее важный документ – Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Конвенцию уже ратифицировали Китайская Народная Республика и Республика Узбекистан. Подписание этого документа еще раз подтвердило, что одним из приоритетных направлений деятельности ШОС является сотрудничество государств-участников в сфере борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

В целях реализации закрепленных в Конвенции положений была сформирована так называемая Бишкекская группа руководителей правоохранительных органов и спецслужб государств – участников ШОС. В её рамках предполагается ускорить взаимодействие в борьбе с наркобизнесом, незаконной торговлей оружием и др. Очередная встреча экспертов в рамках Бишкекской группы прошла в мае 2002 г.

Постепенно в рамках ШОС был налажен механизм консультаций по линии различных ведомств, в частности состоялись встречи министров обороны и культуры, проведена работа по линии руководителей служб, отвечающих за ликвидацию чрезвычайных ситуаций, а также пограничных ведомств. Регулярно проводились заседания Совета национальных координаторов государств – участников ШОС.

7 января 2002 года в г. Пекин состоялось внеочередное совещание министров иностранных дел государств – участников ШОС, на котором было принято Совместное заявление. В этом документе были зафиксированы единые позиции государств – участников ШОС относительно путей урегулирования ситуации и постконфликтного обустройства в Афганистане, конкретных направлений совместной работы в сферах безопасности, организации борьбы с международным терроризмом, а также роли и места ШОС в решении этих задач.

Была начата работа по продвижению экономической интеграции в рамках ШОС. На первой встрече глав правительств государств – участников ШОС 14 сентября 2001 года в г. Алма-Ата был подписан Меморандум об основных целях и направлениях регионального экономического сотрудничества и начале процесса создания благоприятных условий в области торговли и инвестиций. Был запущен механизм многосторонних и двусторонних консультаций по торгово-экономическим вопросам, созданы рабочие группы по различным направлениям отраслевого сотрудничества.

Итогом проведенной работы стало подписание на состоявшемся 7 июня 2002 г. саммите глав шести государств в г. Санкт-Петербург Декларации глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества, Хартии Шанхайской организации сотрудничества и Соглашения о региональной антитеррористической структуре.

В своей Декларации главы государств – членов ШОС подтвердили преемственность новой организации по отношению к «Шанхайской пятерке»; еще раз указали на огромное значение, которое они придают сотрудничеству в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом; высоко оценив проделанную работу, отметили необходимость разработки долгосрочных Программ многостороннего торгово-экономического сотрудничества, в том числе в таких областях, как строительство транспортных коммуникаций и объектов энергетики, водопользование, добыча и транспортировка энергоресурсов, а также в других областях, представляющих взаимный интерес; подтвердили свое намерение всемерно содействовать усилению роли ООН в международных делах; указали на необходимость соблюдения режима нераспространения ядерного оружия; подчеркнули необходимость наращивать сотрудничество между собой в области содействия послевоенному политическому и экономическому восстановлению Афганистана,

а также обозначили свою позицию по многим другим актуальным вопросам международных отношений.

Подписанная на саммите 7 июня 2002 г. Хартия ШОС еще не вступила в силу, так как подлежит ратификации и вступит в силу на тридцатый день с даты сдачи на хранение депозитарию, которым является Китайская Народная Республика, четвертой ратификационной грамоты (кроме того, Хартия должна быть зарегистрирована в Секретариате Организации Объединенных Наций, что подтвердит признание ШОС международным сообществом).

Учитывая этот факт, главы государств – членов ШОС в своей Декларации дали Национальным координаторам поручение, не дожидаясь выполнения всех внутригосударственных процедур, связанных со вступлением в силу Хартии, приступить к подготовке комплекса договорных и нормативных документов, регламентирующих порядок работы органов Организации и других сторон ее деятельности. Это необходимо для скорейшего начала функционирования и обеспечения деятельности целой системы органов, создание которых предусмотрено Хартией ШОС.

Система органов ШОС предусматривает деятельность нескольких органов, работающих на сессионной основе:

- Совет глав государств – высший орган, который собирается раз в год и призван решать принципиальные вопросы внутреннего устройства и функционирования Организации;

- Совет глав правительств (премьер-министров), который также собирается раз в год, рассматривает и решает основные вопросы, относящиеся к конкретным, в особенности экономическим, сферам развития взаимодействия в рамках Организации (среди прочих вопросов этот Совет должен принимать бюджет Организации);

- Совет министров иностранных дел собирается, как правило, за один месяц до проведения заседания Совета глав государств и рассматривает вопросы текущей деятельности Организации (председатель Совета представляет Организацию в осуществлении внешних контактов);

- Совещания руководителей министерств и/или ведомств, в рамках которых могут создаваться на постоянной или временной основе рабочие группы экспертов, рассматривает конкретные вопросы развития взаимодействия в соответствующих областях;

- Совет национальных координаторов, который собирается на свои заседания не реже трёх раз в год и осуществляет координацию и уп-

равление текущей деятельностью Организации.

Предполагается принять соответствующие положения, регламентирующие деятельность органов ШОС.

Также на первом этапе в ШОС формируются два постоянно действующих органа: Региональная антитеррористическая структура со штаб-квартирой в г. Бишкек и Секретариат с месторасположением в г. Пекин. Деятельность Региональной антитеррористической структуры должна регламентироваться подписанным 7 июня 2002 г. Соглашением о Региональной антитеррористической структуре ШОС.

Секретариат ШОС является постоянно действующим административным органом. Он осуществляет организационно-техническое обеспечение мероприятий, проводимых в рамках ШОС, готовит предложения по ежегодному бюджету Организации. Секретариат возглавляется Исполнительным секретарем, который утверждается Советом глав государств по представлению Совета министров иностранных дел. В Секретариате должны работать международные чиновники, независимые от государств, гражданами которых они являются или в которых постоянно проживают. Этот персонал должен обладать определенным объемом привилегий и иммунитетов, объем которых будет определен в отдельном международном договоре в рамках ШОС.

При Секретариате будут осуществлять свою работу назначенные государствами-членами их постоянные представители, которые войдут входить в состав дипломатического персонала соответствующих посольств.

Работа в ШОС будет осуществляться на двух языках – русском и китайском, которые одновременно являются и официальными языками Организации.

Решения в органах ШОС должны приниматься путём согласования без проведения голосования и считаются принятыми, если ни одно из государств-членов в процессе согласования не возразило против них. Исключение составляют решения о приостановке членства или об исключении из Организации, которые принимаются по принципу «консенсус минус один голос заинтересованного государства-члена».

Решения органов ШОС должны исполняться государствами-членами в соответствии с процедурами, определяемыми их национальным законодательством.

В Хартии закреплён порядок финансирования Организации. Бюджет ШОС должен формироваться и исполняться в соответствии

со специальным Соглашением между государствами-членами, которое также должно определить размеры долевых взносов, которые ежегодно будут уплачивать государства-члены.

ШОС объявлена открытой организацией для приема в ее члены других государств региона, которые обязуются соблюдать цели и принципы Хартии, а также положения других международных договоров и документов, принятых в рамках ШОС. Решение о приеме в ШОС новых членов принимается Советом глав государств по представлению Совета министров иностранных дел на основе официального обращения заинтересованного государства, направляемого действующему председателю Совета министров иностранных дел.

Интерес к деятельности Шанхайской организации сотрудничества уже проявляют Индия, Иран, Пакистан, Шри-Ланка, Монголия, США, Япония, страны АСЕАН. Вопросы дальнейшего расширения состава организации в конкретном плане будут рассматриваться лишь после вступления в силу уставных документов ШОС.

Кроме института членства, в Хартии предусмотрено, что ШОС может предоставить заинтересованному государству или международной организации статус партнёра по диалогу или наблюдателя.

Наряду с положениями о приеме, Хартия предусматривает приостановление и прекращение членства в ШОС. Основанием может являться нарушение положений Хартии и/или систематическое невыполнение своих обязательств по международным договорам и документам, заключенным в рамках ШОС.

Предусмотрена и возможность выхода из Организации – путем направления депозитарию официального уведомления о выходе из Хартии не позднее чем за двенадцать месяцев до даты выхода.

В целях применения более гибкого подхода к вопросу о вступлении в ШОС новых членов в Хартии был закреплён особый механизм применения оговорок. Он заключается в том, что к Хартии не могут применяться оговорки, которые противоречат принципам, целям и задачам Организации, а также могут препятствовать исполнению каким-либо органом ШОС своих функций.

Если новым государством-членом предлагается оговорка, то в этом случае должен определяться характер такой оговорки. По этому вопросу должны высказаться все государства-члены и в случае, если не менее 2/3 государств-членов имеют возражения, оговорки рассматриваются как противоречащие принципам, целям и задачам Организа-

ции и препятствующие исполнению каким-либо органом своих функций и не применяются.

Особо хотелось бы отметить создание в рамках ШОС в соответствии с подписанным 7 июня 2002 г. Соглашением специального постоянно действующего органа - Региональной антитеррористической структуры.

Роль Региональной антитеррористической структуры в деятельности ШОС очень велика. Этот орган призван содействовать координации и взаимодействию компетентных органов государств – членов ШОС в одном из приоритетных направлений деятельности Организации – в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

Среди основных задач РАТС:

- разработка предложений и рекомендаций о развитии сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом для соответствующих структур ШОС;

- содействие компетентным органам Сторон в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом;

- сбор и анализ информации по вопросам борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом;

- формирование банка данных РАТС о международных террористических, сепаратистских и иных экстремистских организациях, о состоянии, динамике и тенденциях распространения терроризма, сепаратизма и экстремизма, о неправительственных организациях и лицах, оказывающих поддержку терроризму, сепаратизму и экстремизму;

- содействие в подготовке и проведении антитеррористических командно-штабных и оперативно-тактических учений;

- содействие в подготовке и проведении оперативно-розыскных и иных мероприятий по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом;

- содействие в осуществлении международного розыска;

- участие в подготовке международно-правовых документов, затрагивающих вопросы борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом;

- содействие в подготовке специалистов и инструкторов для антитеррористических подразделений;

- участие в подготовке и проведении научно-практических конференций, семинаров, содействие в обмене опытом по вопросам борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом;

– установление и поддержание рабочих контактов с международными организациями, занимающимися вопросами борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

Как видно из перечня, роль РАТС действительно велика. Именно поэтому вопрос создания и функционирования РАТС регламентируется отдельным международным договором в рамках ШОС.

В соответствии с Соглашением РАТС состоит из Совета РАТС, состоящего из руководителей соответствующих компетентных органов государств – членов ШОС (или из каких-либо других специально назначенных представителей государств – членов ШОС), и Исполнительного комитета, который состоит из Директора и персонала, который может потребоваться для обеспечения нормального функционирования РАТС. При этом Совет может самостоятельно создавать необходимые вспомогательные органы.

В компетенцию Совета входят все вопросы деятельности РАТС, включая финансовые. Совет принимает решения обязательного характера. Решение в Совете по любому вопросу считается принятым, если ни одно из государств – членов ШОС не возразило против него. Ежегодно Совет представляет доклады о деятельности РАТС Совету глав государств – членов ШОС. Совет устанавливает свои правила процедуры, включая порядок избрания своего председателя.

Исполнительный комитет является, по сути, рабочим органом Совета, осуществляющим функции его секретариата.

Исполнительный комитет возглавляется Директор, который является высшим административным должностным лицом Исполнительного комитета и в этом качестве действует на всех заседаниях Совета, а также выполняет другие функции, которые возлагаются на него этим органом. У директора могут быть заместители, который, как и он сам, назначаются Советом глав государств – членов ШОС по рекомендации Совета.

С согласия Совета Директор назначает должностных лиц Исполнительного комитета из числа граждан государств-членов. При этом учитывается размер долевых взносов этих государств в бюджет ШОС.

Структура Исполнительного комитета, а также его штатное расписание утверждаются Советом глав правительств государств – членов ШОС на основе предложений Директора, одобренных Советом.

РАТС является органом международной организации, и поэтому Директор, его заместитель (заместители), должностные лица, работа-

ющие в Исполнительном комитете, по характеру выполняемых ими функций являются международными чиновниками и независимы от государств, гражданами которых они являются или на территории которых постоянно проживают.

В целях подтверждения статуса РАТС как части международной организации в Соглашении закреплён ряд привилегий и иммунитетов: неприкосновенность имущества и активов, помещений и транспортных средств, а также архивов и документов, в том числе служебной корреспонденции РАТС.

РАТС предоставлено право пользоваться шифрами, курьерской и другими видами связи, обеспечивающими конфиденциальность передачи информации, право получать и отправлять корреспонденцию посредством курьеров или вализ, которые пользуются теми же иммунитетами и привилегиями, что и дипломатические курьеры и вализы.

РАТС освобождена от всех прямых налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых на территории государства пребывания, за исключением тех, которые являются платой за конкретные виды обслуживания (услуг). Имущество и предметы, предназначенные для официального использования РАТС, освобождаются на территориях государств – членов ШОС от обложения таможенными пошлинами, налогами и связанными с этим сборами и платежами.

В Соглашении предусмотрена процедура отказа от предоставленных РАТС привилегий и иммунитетов. В этом случае такое решение должен принять Совет глав государств ШОС от имени ШОС.

Директору, его заместителю (заместителям), представителям государств – членов ШОС в Совете и лицам, направленным государствами – членами ШОС для выполнения функций, связанных с деятельностью представителей, а также членам их семей, проживающим вместе с ними, предоставлены привилегии и иммунитеты, предусмотренные Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 года.

Должностные лица Исполнительного комитета и члены их семей, проживающие вместе с ними, приравниваются по своему статусу к дипломатическому персоналу и членам семей дипломатического персонала посольства государства – члена ШОС, гражданами которого они являются или в котором проживают постоянно.

Право отказа от иммунитета должностного лица имеет Директор Исполнительного комитета. Решение об отказе от иммунитета Директора, его заместителя (заместителей) принимается Советом.

В Соглашении определено: положения, относящиеся к вопросам привилегий и иммунитетов Директора, его заместителя (заместителей), должностных лиц Исполкома действуют только до даты вступления в силу отдельного договора, регулирующего вопросы о привилегиях и иммунитетах ШОС и ее органов.

Кроме уже упомянутых, Соглашение регулирует ряд других вопросов деятельности РАТС и работающих в ней лиц.

Так же, как и Хартия ШОС, Соглашение о РАТС пока еще не вступило в силу, так как подлежит ратификации и вступает в силу на 30-й день с даты сдачи на хранение четвертой ратификационной грамоты депозитарию, которым является Китайская Народная Республика. Тем не менее, в заключение хотелось бы подчеркнуть то значение, которое имеет подписание 7 июня 2002 г. Хартии ШОС и Соглашения о РАТС. Эти документы заложили основу, позволяющую Шанхайской организации сотрудничества начать функционировать на международной арене в качестве полноценной международной организации. Эта международная региональная организация станет новым этапом в укреплении доверия, дружбы и добрососедства, упрочении разностороннего взаимодействия в деле поддержания и укрепления мира, безопасности и стабильности в регионе, противодействии новым вызовам и угрозам, содействии экономическому росту, социальному и культурному развитию государств – членов этой Организации.