

УДК 327 (575.2) (04)

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА КАК МЕТОД ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ УГРОЗЕ**

С.И. Рева – канд. полит. наук,
Центральноазиатское отделение АТЦ СНГ

Forming of political institutes of international attitudes on the basis of new principles of cooperation allow for members of this process effectively resist against terrorism spreading.

*“Где все идет сплоченно и согласно,
Там гору можно сдвинуть, это ясно”.*
*Фирдоуси,
персидский поэт (940–1020)*

*“It is clear, where all goes accordingly and
rallying there they can move a mountain”.*
*Firdousi,
Persian poet (940–1020)*

В начале третьего тысячелетия терроризм превратился в одну из наиболее серьезных глобальных угроз человечеству, которая отличается своей непредсказуемостью, разнообразием форм и высокой общественной опасностью.

Возрастающая интенсивность террористических акций свидетельствует о том, что принимаемые мировым сообществом в анти-террористической сфере меры пока не достаточно эффективны. Причинами этого, на наш взгляд, являются, во-первых, антитеррористическая политика многих стран, которая в большинстве своем сориентирована на ликвидацию угрозы национальной безопасности без учета параметров общей безопасности. Во-вторых, применяемые в рамках международного сотрудничества меры политического, идеологического, социального и иного характера часто не согласованы и не направлены на профилактику и предупреждение терроризма. В-третьих, к процессу глобализации оказались

особенно приспособлены террористические структуры, которые создали глобальную сеть терроризма.

Существует мнение, что международные террористические организации способны задействовать такие способы и формы террористической деятельности, против которых существующие системы сил и средств оказываются недостаточно эффективны [1: 199].

Особое значение это имеет для Центральной Азии, поскольку регион в настоящее время тесно связан с мировыми политическими процессами в области обеспечения коллективной безопасности.

Новые подходы к решению проблемы повышения результативности международного антитеррористического сотрудничества, на наш взгляд, сегодня лежат в области коллективных усилий по его институционализации.

Будем исходить из того, что институционализация – это превращение политического

явления или процесса в четко сформированные политические институты, в упорядоченный процесс с определённой структурой межгосударственных отношений, основанных на новых принципах сотрудничества, единой дисциплиной и правилами поведения для участников.

На данный момент новые независимые государства Центральной Азии не в состоянии самостоятельно построить такую систему антитеррористического сотрудничества по причине ограниченности своего политического потенциала и финансовых возможностей.

Для полноты исследования будем представлять систему международного антитеррористического сотрудничества, состоящую из следующих компонентов:

- нормативно-правовой базы (конституции, законы о безопасности государств-участников, международные договоры и конвенции, межгосударственные соглашения и т.п.);
- институтов обеспечения безопасности (на международном уровне – КТК ООН, ОБСЕ, ЕС; на региональном – АТЦ СНГ, АТК ОДКБ, РАТС ШОС; на национальном – Антитеррористические центры и другие аналогичные структуры);
- принципов взаимодействия структурных элементов в этой системе.

Многие страны давно приступили к формированию структурных элементов такой системы. Предпринимаются попытки сформулировать общепринятые понятия и термины современных вызовов и угроз, обличенные в форму национальных законов и межгосударственных соглашений. Создаются и совершенствуются специализированные национальные подразделения по борьбе с терроризмом. Разрабатывается политическая и юридическая классификация видов международного терроризма. В обиход входят такие новые понятия, как идеологический и ядерный терроризм, кибертерроризм и т.п.

Однако все прекрасно понимают, что необходимо форсировать международное сотрудничество в области противодействия терроризму, так как практическая деятельность как национальных структур, так и работа межгосударственных союзов (блоков, организаций) не приносит ожидаемых результатов.

Настало время использовать заинтересованность государств в создании надежной и эффективной системы национальной безопасности. Это послужит основой успешного решения всех вопросов противодействия терроризму, так как указанные выше качества национальная система может приобрести только в составе системы обеспечения коллективной безопасности [2: 159].

Предлагаемый нами комплекс международных коллективных антитеррористических мероприятий должен включать в качестве субъектов, кроме государств, еще и сотрудничество с различными общественными структурами, информационно-аналитическими центрами, научными кругами и общественно-политическими объединениями, средствами массовой информации и другими заинтересованными силами. Необходим системный подход, позволяющий рассматривать международное антитеррористическое сотрудничество как многоуровневую систему, структурно включающую институты мирового и регионального уровней, а также национальные способы организации безопасности.

В этих условиях особое значение приобретает институционализация международного антитеррористического сотрудничества, основанного на образовании стабильного единого международного центра сотрудничества и взаимодействия, учрежденного на основе общепринятых международных норм и законов. Институционализация сотрудничества позволит создать новые межгосударственные институты, способные прогнозировать тенденции и отслеживать динамику развития современных вызовов и угроз безопасности, характерных в наше время для определенных регионов и в целом существенно влияющих на мировые интеграционные политические процессы.

Создание международных институтов, способных принять на себя функции организации эффективного взаимодействия государств, гармонизации национального антитеррористического законодательства, проведения совместных межгосударственных комплексных мероприятий в области борьбы с терроризмом должно стать приоритетным направлением институционализации.

Принятая Советом Безопасности ООН Резолюция 1373 от 28.09.2001 дает хорошую

правовую основу по объединению усилий в противодействии террористическим угрозам, отходу от политики двойных стандартов в оценке субъектов террористической деятельности и надежному перекрытию каналов финансирования террористических структур.

Вполне очевидно, что борьба с терроризмом, экстремизмом и наркотрафиком будет еще долго сохраняться в качестве системообразующего фактора, характеризующего уровень сотрудничества в Центральноазиатском регионе. По нашим оценкам, именно здесь будет активизироваться деятельность таких организаций, как Антитеррористический центр государств-участников Содружества независимых государств (АТЦ СНГ), Региональная антитеррористическая структура Шанхайской Организации Сотрудничества (РАТС ШОС) и создаваемый Антитеррористический комитет Организации Договора о коллективной безопасности (АТК ОДКБ).

Однако на данный момент потенциал государств региона ни в одной из перечисленных антитеррористических структур не реализован с максимальной эффективностью, более того, имеется ряд проблем, обусловленных скрытым соперничеством за приоритеты политической поддержки в регионе.

Страны-участницы международных союзов ШОС, СНГ, ОДКБ могут только выиграть, если станут инициаторами интеграционных антитеррористических процессов в регионе. Совершить такие политические шаги их должно обязывать нынешнее состояние сотрудничества в области борьбы с терроризмом. С сожалением можно констатировать, что коллективного противостояния феномену международного терроризма сегодня не получается. Уровень этой угрозы объективно требует перехода к сотрудничеству не на словах, а на деле.

Мы считаем, что в настоящее время наблюдаются тенденции, которые можно охарактеризовать как стремление к институционализации системы противодействия современным вызовам и угрозам. Институционализация позволяет устранить противоречия и недостаточное ресурсное обеспечение международного антитеррористического сотрудничества.

К противоречиям относятся региональный параллелизм и дублирование деятельности та-

ких организаций, как РАТС ШОС, АТК ОДКБ и АТЦ СНГ, что приводит в целом к несогласованности всех антитеррористических мероприятий по региону.

Актуальны будут и проблемы ресурсного обеспечения, так как основными исполнителями этих мероприятий выступают одни и те же национальные антитеррористические подразделения.

На этом фоне не следует забывать и о существовании другого антитеррористического потенциала в лице США и их союзников по ЕС и НАТО, стремящихся занять выгодное для себя место в этом деле.

В результате коллективные международные усилия отражаются на национальных правоохранительных органах и силовых структурах, и не всегда положительно. Следует учесть, что на практике получается нагромождение и противоречие в подходах, формах и методах подготовки национальных антитеррористических сил и средств.

Например, практически все антитеррористические подразделения региона прошли обучение как по стандартам стран НАТО, так и в ЦСН ФСБ России. При этом каждое государство региона стремится создать свою национальную систему подготовки. Необходимо еще добавить использование различных типов вооружений и спецсредств, не говоря уже об экипировке и других особых атрибутах обмундирования.

Отсутствие единого подхода в этих вопросах, на наш взгляд, не всегда позитивно влияет на уровень профессиональной деятельности национальных антитеррористических подразделений, которым по замыслу коллективного противодействия предстоит действовать согласованно и главное – слаженно.

В этой связи нами предлагается устранить существующие противоречия путем создания единого коллективного института безопасности. Например, было бы целесообразным на базе трех существующих антитеррористических структур в СНГ, ОДКБ и ШОС создать одну общую. Этот процесс институционализации позволит придать новому образованию форму самостоятельного субъекта международного права, законодательное оформление которого может состояться в рамках отдельно-

го межгосударственного соглашения о порядке формирования и структуре.

В конечном итоге ведь все оговоренные выше содружества, союзы и организации специально создавались для борьбы с терроризмом. Мы считаем неэффективным, когда в рамках каждой из этих организаций имеются самостоятельные антитеррористические структуры, которые в какой-то степени дублируют друг друга и к тому же находятся в конкурентном отношении. Учитывая состав государств-участников, получается, что некоторые государства конкурируют сами с собой.

Было бы результативнее сосредоточить усилия, и главное, – финансовые ресурсы в одной объединенной структуре. Это немаловажный фактор, так как эффективность противодействия напрямую зависит от объемов его финансирования.

По сути, сама по себе идея коллективного противодействия терроризму не вызывает сомнения и поддержана всеми государствами, однако здесь самым важным моментом является принятие взаимоприемлемой формы коалиции. Коалиции, где финансовые возможности и людские ресурсы объединились бы в рамках нового специализированного союза организаций, учредителем которого должны стать СНГ, ШОС и ОДКБ. По другому выражаясь, эта новая, особая, коалиция может быть образована, например, в рамках такой общепризнанной международной формы, как ассоциация с рабочим названием Международная ассоциация комплексного противодействия терроризму и экстремизму (далее Ассоциация, или МАКПТЭ).

При этом считаем необходимым обязательно предусмотреть в структуре Ассоциации специализированный рабочий орган, это может быть Объединенный центр противодействия терроризму (ОЦПТ). Тогда Ассоциация могла бы заниматься чисто политической и информационно-аналитической деятельностью, а ОЦПТ специализировался бы только на подготовке и проведении совместных оперативно-розыскных мероприятий и комплексных антитеррористических операций, т.е. Ассоциация выполняла бы функции общественно-политического характера, а ОЦПТ занимался бы силовым противодействием терроризму. Разделение функций внутри общей структуры не-

обходимо для более эффективного использования коллективного потенциала совместных действий и для специализации всего процесса противодействия терроризму как общественно-политическому явлению.

На наш взгляд, подобный подход к организации борьбы с терроризмом может быть рассмотрен как один из вариантов практического воплощения в жизнь распоряжения председателя Совета глав государств СНГ В.В. Путина от 8 марта 2004 г. об оптимизации механизма взаимодействия региональных антитеррористических структур.

Структура Ассоциации должна быть разработана с учетом создания необходимых условий для проведения профилактических антитеррористических акций в интересах всех государств-участников, включая и гуманитарную деятельность. Основой могла бы служить структура действующих организаций: АТЦ СНГ и РАТС ШОС.

Для расширения политической и профилактической работы считаем возможным включить в создаваемую структуру Ассоциации некоторые новые подразделения, выполняющие следующие функции:

- ✓ финансового мониторинга;
- ✓ информационной и пропагандистской работы на базе СМИ;
- ✓ создания образовательных программ для населения;
- ✓ ведения научно-исследовательской деятельности;
- ✓ независимой международной экспертизы в области безопасности;
- ✓ формирования комиссий по правам человека в конфликтных ситуациях;
- ✓ организации службы гуманитарной помощи в зонах чрезвычайного положения и др.

Причем некоторые из перечисленных подразделений могли бы иметь возможность осуществлять платные услуги в негосударственном секторе обеспечения безопасности.

Информационно-аналитическую деятельность Ассоциации предлагаем направить на выработку рекомендаций международному сообществу по устранению причин и условий возникновения терроризма. Пропагандистско-идеологическая функция Ассоциации должна заключаться в подготовке предложений по содействию компетентным органам государств-

участников в проведении профилактической работы в масштабах региона. Функции силового противодействия практичнее было бы осуществлять на базе ОЦПТ в виде проведения совместных оперативно-розыскных мероприятий и комплексных антитеррористических операций.

Структуру ОЦПТ в составе Ассоциации мы считаем возможным строить с опорой на региональные координационные центры (РКЦ), которые должны быть основными разработчиками и исполнителями совместных антитеррористических мероприятий. На ОЦПТ возлагаются только функции общего координатора в рамках Ассоциации, а непосредственными исполнителями на местах в регионах должны быть РКЦ, действующие в этом случае самостоятельно в интересах государств-участников. Такие РКЦ можно было бы создавать на наиболее опасных направлениях с точки зрения наличия террористической угрозы.

Например, в Центральноазиатском регионе – на базе Отделения АТЦ СНГ по ЦАР. В Юго-Восточном регионе – на базе РАТС ШОС, с местом дислокации в г. Шанхай, Китай. В Северо-Кавказском регионе – в любой из стран СНГ: Армении, Азербайджане или Грузии, а в будущем – на Ближнем Востоке. В перспективе – и в Европейском регионе, в одной из стран ЕС. Такой подход позволит максимально приблизить координационные подразделения к месту проведения совместных операций и объединить силы и средства государств, действительно заинтересованных в создании стабильной безопасности региона.

Начинать отработку механизма координации взаимодействия по этой схеме необходимо уже сейчас в ходе совместных КШУ–КШТ в рамках СНГ, ШОС и ОДКБ. Именно в ходе КШУ–КШТ, когда на практике отрабатываются те или иные формы сотрудничества, можно выработать действительно эффективный и дееспособный механизм взаимодействия.

В своей статье “Полвека европейской интеграции и Россия” экс-президент России В.В. Путин, отмечал: “Убежден, только на подлинно коллективной, доверительной основе возможно найти развязку любого вопроса – будь то решение проблемы противоракетной обороны континента, стабилизация Афганистана, противодействие всему спектру новых

вызовов и угроз, включая международный терроризм, нераспространение ОМУ, наркотрафик, нелегальную иммиграцию и глобальную бедность”¹.

Мы считаем, что уставные документы таких международных организаций, как СНГ, ОДКБ и ШОС позволяют им первыми приступить к процессу объединения в целях более эффективного противодействия террористическим угрозам современности.

Мы полагаем целесообразным исходить из того, что глобальной угрозе и противостоять нужно глобально. Поэтому нам видится, что в идее создания Ассоциации и объединенного центра противодействия терроризму, где совмещены политические и силовые функции, заложены потенциальные возможности по образованию широкого международного антитеррористического союза, способного коллективными усилиями противостоять современным противоправным экстремистским тенденциям, учитывая гуманитарный аспект сотрудничества.

В будущем, по мере того, как начнет расти влияние Ассоциации на результаты противодействия терроризму, в ее работе будут участвовать новые международные организации, блоки и отдельные страны по всему миру, что позволило бы иметь перспективу всеобщего мирового противодействия.

Возможность совмещать политическую деятельность с силовыми методами борьбы с терроризмом позволит мировому сообществу на глобальном уровне подойти к устранению причин и условий зарождения современных вызовов и угроз безопасности.

Литература

1. Ильин Е.П. Актуальные проблемы борьбы с международным терроризмом и пути их решения // Антитеррор: комплексный подход / Под общ. ред. Б.А. Мельникова. – М.: АТЦ СНГ, 2005.
2. Маслов В.И. Региональная безопасность. История и проблемы новых независимых государств Центральной Азии. – М.; Бишкек: Илим, 2000.

¹ Опубликована в ряде европейских СМИ, взята на сайте <http://www.rossia.su/2007/03/26/>