

**Байзакова К.И.**

Директор Института проблем безопасности  
и сотрудничества при КазНУ им. аль-Фараби

## **ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ ТЕРРОРИЗМА В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И ВОЗМОЖНОСТИ СОТРУДНИЧЕСТВА В РАМКАХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Для современного мира характерны исключительно сложные и противоречивые, во многом исторически беспрецедентные процессы. К сожалению, с точки зрения обеспечения национальной, региональной, и международной безопасности эти процессы не во всем являются благоприятными. За последние годы практически во всех странах региона имели место отдельные проявления терроризма и экстремизма в таких их формах, как политический, религиозный и криминальный. Этому способствуют как внутренние, так и внешние факторы, связанные с развитием данных государств.

Международный терроризм, как разновидность терроризма по своему содержанию и основным формам проявления составляет столь же сложное социально-политическое явление, как и терроризм в целом. Его общественная опасность на протяжении последних десятилетий неуклонно возрастает. Международный терроризм является своеобразным индикатором современных проблем, так как впитывает в себя почти все современные угрозы.

Нельзя не согласиться с точкой зрения ряда ученых, считающих, что всплеску терроризма в мире, особенно в его нестабильных регионах, способствует миропорядок переходного периода, предоставляющий дополнительные возможности самореализации для международного терроризма и стоящих за ним сил.

Осознание глобальной опасности терроризма требует пересмотра, прежде всего, сложившейся парадигмы обеспечения международной безопасности и стратегической стабильности, а также объединения усилий всех стран перед лицом новой реальной угрозы. Перед лицом угрозы глобального террора, а также организованной преступности, единственный путь к национальной безопасности ведет через транснациональное или региональное сотрудничество. Вступает в силу парадоксальный принцип: в национальных интересах государства должны денационализироваться и транснационализироваться, то есть отказаться от части своей автономии, чтобы решать в глобализированном мире свои национальные проблемы.

После событий 11 сентября 2001 г. борьба против терроризма, экстремизма и наркобизнеса стала приоритетным направлением внутренней и внешней политики многих стран. И все чаще стала рассматриваться как триединая задача, так как наркобизнес остается основной питательной средой терроризма и религиозного экстремизма.

Потенциальная возможность существования террористических группировок в Центральной Азии есть, поскольку имеются внутренние и внешние факторы.

*Внутренние* – низкий жизненный уровень населения и общая неблагоприятная социально-экономическая ситуация в центральноазиатском регионе, дисбаланс социального обеспечения, что создает угрозу усиления радикальных элементов.

*Внешние* – международные террористические организации, мощная внешняя финансовая поддержка, военно-политическая нестабильность в Афганистане и на Ближнем и Среднем Востоке и негативное влияние неблагоприятной геополитической ситуации, транзит наркотрафика.

Факторами, способствующими разрастанию терроризма также являются нестабильность под влиянием растущей преступности, нарастание тенденций к разрешению возникших противоречий силовым путем, низкая эффективность работы государственного аппарата, правоохранительных органов и т.д.

Учитывая, что терроризм принимает все более изощренные, тщательно замаскированные формы, особо опасными в подобных условиях становятся недостатки режимно-охранных мер, слабая противодиверсионная защищенность объектов повышенной опасности, а также безответственное отношение к хранению огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ.

Говоря о проблемах международного терроризма в Центральной Азии, казахстанские исследователи Р. Бурнашев и И. Черных в соответствии с теорией комплекса региональной безопасности выделяют следующие условия:

1) слабость государств Центральной Азии и отсутствие здесь существенных структур комплекса региональной безопасности оставляет необходимое пространство для деятельности негосударственных акторов;

2) принятие международным сообществом дискурса, центральным звеном которого является борьба с международным терроризмом, и характер современного международного окружения Центральной Азии, определяемый деятельностью великих держав, создает благоприятные условия для секьюритизации международного терроризма [1]

Центр антитеррористических программ считает, что страны Центральной Азии являются постоянным объектом деятельности международных террористических организаций, преимущественно

исламского толка. «Основными целями этих организаций на территории Центральной Азии являются:

- а) совершение террористических и иных подрывных актов, направленных на дестабилизацию общей ситуации;
- б) использование территории данных государств в качестве, своего рода, базы для осуществления подрывных действий в отношении сопредельных с ними стран (Россия, Китай, Афганистан);
- с) проведение идеолого-пропагандистской работы среди местного населения, в том числе в целях вербовки в свои ряды потенциальных исполнителей терактов» [2].

Международно-политическая опасность международного терроризма, выражается в том, что наибольшую угрозу он представляет, прежде всего, для международного правопорядка и межгосударственных отношений, для международной безопасности и международных интересов государства.

Таким образом, в условиях проявления нетрадиционных угроз безопасности, необходим поиск надежных механизмов и инструментов для противодействия им в плане обеспечения гарантий устойчивого развития государства.

Эффективность борьбы с терроризмом зависит от совокупности многих факторов:

- полнота и объективность выявления и учета причин и условий, благоприятствующих терроризму, или, напротив, сдерживающих это явление;
- степень технической и специальной оснащенности и профессиональной подготовки подразделений, осуществляющих борьбу с терроризмом;
- уровень развития и действенности общегосударственной системы противодействия террористическим угрозам;
- степень осознания обществом, тех опасностей, которые исходят от терроризма, и т.д.

Каждое из государств Центральной Азии приняло комплекс мер, направленных на противодействие проявлениям терроризма и экстремизма. Данные меры можно разделить на две следующие группы:

- а) внутринациональные, проводимые каждой страной самостоятельно на своей территории;
- б) коллективные, проводимые в рамках двустороннего и многостороннего международного сотрудничества [3].

Несмотря на меры, предпринимаемые властями тех или иных государств в сфере борьбы с терроризмом и экстремизмом, их нельзя назвать достаточно

эффективными. Это объясняется тем, что в процессе соответствующей деятельности меньше внимания уделено мерам превентивного характера. Особенно это касается устранения факторов и условий внутреннего развития, которые способствуют проявлению терроризма и экстремизма в данных странах.

Анализ политико-правовых инициатив стран Центральной Азии, по мнению исследователя Е.Г. Ляхова, показывает **серьезные недостатки и упущения** в формировании общей политики антитеррора.

Во-первых, ни в одном документе нет четкого и конкретного определения самого явления терроризма. Но, к сожалению, отсутствие единого толкования отражается и на оперативной работе, поскольку возникает спор по поводу компетенций разных ведомств и служб.

Во-вторых, не дается также система классификации различных проявлений терроризма, в то время как каждый случай акта терроризма имеет свою конкретную цель, методы его осуществления, характер и масштабы последствий.

В-третьих, очень часто смешиваются понятия «терроризм» и «экстремизм», а иногда даже «сепаратизм». В большинстве документов они упоминаются как схожие и сопутствующие явления, хотя на самом деле мы имеем дело с качественно разными проблемами [4].

Многие исследователи считают, что международное сотрудничество государств в борьбе с терроризмом обусловлено, во-первых, объективно существующей потребностью координации действий, во-вторых, реальными возможностями согласования соответствующих международных и внутригосударственных средств [5].

Актуальность проблемы противодействия терроризму, представляющему реальную угрозу международной и региональной безопасности, диктует насущную необходимость дальнейшей координации действий и укрепления сотрудничества в борьбе с этим злом со стороны всего мирового сообщества.

На сегодняшний день в рамках ООН, ШОС, ОДКБ, ОБСЕ, НАТО и ряда других международных структур в основном сформированы правовые и организационные основы подобного взаимодействия

Быстро развивается сотрудничество в этой области и в рамках СНГ. Его актуальность особенно очевидна как в связи с ростом преступности в странах СНГ, так и по причине открытости границ, что лишает государства возможности успешно бороться с преступностью в одиночку. В силу своего геополитического положения государства-участники СНГ оказались на переднем крае борьбы с международным терроризмом и экстремизмом, наркомафией, бросившими вызов всему мировому сообществу.

Важное практическое значение имеет создание по решению Глав государств-участников СНГ в ноябре 2000 года Антитеррористического центра содружества, который явится постоянно действующим специализированным отраслевым органом, предназначенным для обеспечения координации взаимодействия компетентных структур в области борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма.

В 2001 г. в Бишкеке была развернута региональная оперативная группа АТЦ, впоследствии, 7 октября 2002 г., преобразованная Решением саммита в Кишиневе в отделение АТЦ по центрально-азиатскому региону. В рамках АТЦ разрабатываются и реализуются Программы антитеррористической деятельности.

ОДКБ адаптируется к меняющейся геополитической ситуации и ее государства-члены принимают практические меры по созданию комплексной системы вспомогательных органов ОДКБ и соответствующих коллективных сил и средств, включающей многосторонние механизмы координации антитеррористической и антинаркотической деятельности, совместного противодействия нелегальной миграции [6]. Для эффективного противодействия терроризму наряду с деятельностью Рабочей группы по терроризму и экстремизму формируются коллективные региональные антитеррористические силы ОДКБ для оперативного реагирования на любые террористические и экстремистские проявления

ОДКБ активно развивает рабочие контакты и взаимодействие с другими международными организациями, занятыми в сфере безопасности, что позволяет перенимать опыт стран, успешно реализующих проекты борьбы с международным терроризмом.. Можно говорить об устойчивых связях со структурами ООН, включая Секретариат и Контртеррористический комитет СБ ООН, Управление ООН по наркотикам и преступности, а также с ОБСЕ.

Таким образом, на современном этапе развития международных отношений роль Договора о коллективной безопасности имеет большое значение как региональное образование, призванное обеспечивать стабильность и безопасность Казахстана и центральноазиатского региона в целом.

Важным механизмом регионального сотрудничества и безопасности в сфере борьбы против международного терроризма, сепаратизма и экстремизма является ШОС. Сотрудничество в борьбе с терроризмом является важнейшим направлением деятельности ШОС и даже системообразующим элементом этой международной организации.

Известно, что изначально одной из основных задач ШОС была борьба с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Так, уже в 2001 году на учредительном саммите ШОС была подписана Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом [7]. В этом документе были не только четко зафиксированы определения данных явлений, представляющих угрозу для всех участников организации, но и указаны конкретные направления и формы борьбы с ними. В Хартии Шанхайской организации

сотрудничества, принятой в 2002 году на саммите в Санкт-Петербурге, в качестве одной из приоритетных задач обозначено «...совместное противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму во всех их проявлениях, борьба с незаконным оборотом наркотиков и оружия, другими видами транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграцией» [8].

В последующем в рамках ШОС была создана Региональная антитеррористическая структура - постоянно действующий орган, предназначенный для содействия координации и взаимодействия компетентных органов стран-членов ШОС в решении этих задач.

С момента основания организации странами-участницами было проведено несколько совместных антитеррористических учений.

Работа проходит в рамках двухгодичных программа сотрудничества государств-членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Так же были подписаны два соглашения – о подготовке кадров для антитеррористических формирований государств-членов ШОС и о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности.

Сотрудничество, касающееся совместного противодействия терроризму должно идти параллельно с совершенствованием соответствующей нормативно-правовой базы. Необходимы дальнейшие совместные усилия по разработке механизмов кризисного реагирования на любые проявления международного терроризма и четкая регламентация действий всех силовых структур соседних стран в рамках ШОС. Казахстан последовательно участвует в этом сотрудничестве и как отмечал Заместитель министра иностранных дел Казахстана Н. Ермекбаев, будет взаимодействовать с другими членами организации в борьбе с «тремя силами зла» - терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. [9]

Формирование антитеррористического, антинаркотического пояса и пояса финансовой безопасности вокруг Афганистана также является одной из важнейших задач ШОС. В настоящее время все без исключения члены ШОС заинтересованы в скорейшем разрешении афганского вопроса.

Стратегию безопасности ШОС, как правило, связывают с региональной антитеррористической структурой, деятельность которой напрямую связана с выработкой совместных мер противодействия терроризму и экстремизму в рамках интеграционного проекта, но, тем не менее, она ориентирована скорее на решение информационно-аналитических и координационных задач.

По мнению экспертов, для ШОС в ближайшей перспективе было бы целесообразно решить практические задачи по афганскому урегулированию. В частности по антитеррористическому направлению необходимо установление тесных контактов между Антитеррористическим центром ШОС и соответствующими службами Афганистана.

Если говорить о взаимодействии ШОС с ОДКБ, то на саммите в Душанбе они подписали протокол о взаимодействии. Один из пунктов предусматривает совместную борьбу с терроризмом. У ШОС есть свой антитеррористический центр. Взаимодействие с этой структурой, в том числе обмен информацией, проведение совместных информационных акций, другие точки соприкосновения ОДКБ и ШОС с учетом почти одинакового состава государств-членов дают нам возможность активного сотрудничества. В том числе и по созданию совместных программ антитеррора, программ по повышению потенциала входящих в наши организации стран, программ по анализу законодательства, приведению их к общему знаменателю.

ШОС в отличие от ОДКБ имеет более широкий спектр задач. Среди них и экономика, и гуманитарное сотрудничество, и сотрудничество в сфере безопасности. А ОДКБ занимается только сферой безопасности. Это первое. Второе – у ОДКБ высокий уровень интегрированности, высокий уровень согласованности политики в сфере безопасности государств, которые входят в ОДКБ. Так легче решать многие практические задачи, с которыми в рамках ШОС просто невозможно справиться.

Борьба с терроризмом во всех его формах и проявлениях является одной из задач СВМДА [10].

Показательно, что на первом саммите СВМДА все государства азиатского региона решительно выступили против международного терроризма как глобального зла. По итогам саммита была принята Декларация СВМДА об устранении терроризма и содействии диалогу между цивилизациями [11].

Наряду с собственными мерами по противодействию международному терроризму СВМДА имеет возможность создать общую платформу сотрудничества с ОБСЕ. У наших регионов ряд схожих вызовов безопасности, включая терроризм, оборот наркотиков и организованная преступность, которые не имеют региональной принадлежности, и ответы на них должны быть более широкими.

Анализ и противодействие существующим вызовам и угрозам, включающих терроризм, организованную преступность, становится основным содержанием в диалоге стран Центральной Азии с ОБСЕ. Всеобъемлющий подход ОБСЕ к обеспечению безопасности содержит альтернативные возможности для борьбы против терроризма путём выявления подобных факторов через все соответствующие инструменты и структуры ОБСЕ.

Казахстан считает своевременным усиление антитеррористического вектора в деятельности ОБСЕ, в рамках которого учреждены отделы по борьбе с терроризмом в структурах Организации и начата деятельность Координатора в области экономики и экологии по усилению антитеррористического направления.

Одной из таких организаций является Антитеррористическое подразделение (АТП) Секретариата ОБСЕ, которое было создано весной

2002 г. и призвано содействовать государствам-участникам Организации в выполнении принятых ими на себя политических обязательств по борьбе с терроризмом.

АТП разработало перечень многосторонних и двусторонних мер по наращиванию антитеррористического потенциала. Подразделение также осуществляет информирование государств-членов ОБСЕ, других международных и региональных организаций по вопросам антитеррористической деятельности.

При рассмотрении актуальных аспектов сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом важно отметить, что сотрудничество между ОБСЕ и ОДКБ является продолжением имевших ранее место контактов и, что ряд достигнутых ранее договоренностей уже реализованы. В частности, совместно с АТП ОБСЕ проведена экспертиза проекта модельного закона "О борьбе с терроризмом" для государств-членов ОДКБ, начата совместная работа по реализации потребностей государств-членов ОДКБ в укреплении антитеррористического потенциала [12].

Активная роль ОБСЕ могла бы заключаться в выстраивании в Центральной Азии целенаправленной превентивной работы его специализированных структур по противодействию отдельным угрозам и вызовам безопасности. Прежде всего, актуально расширение роли ОБСЕ в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, главным образом - в географической зоне ответственности Организации, включая и Центральную Азию.

Противодействие террористическим действиям, а также вызовам безопасности транснационального характера стало одним из главных приоритетов казахстанского председательства в ОБСЕ в 2010 году. Такое заявление было сделано в ходе конференции по стратегиям, политике и опыту предотвращения терроризма [13]. По итогам международной антитеррористической конференции ОБСЕ, состоявшейся в столице Казахстана Астане, Россия и США выразили намерение объединить усилия в борьбе против международного терроризма [14].

Успехи, достигнутые нашей страной за год председательства, впечатляющие. Сделаны новые ощутимые шаги в развитии многопланового сотрудничества. Развитие ситуации в Афганистане рассматривается Казахстаном сквозь призму глобальной безопасности, борьбы с религиозным экстремизмом, терроризмом и наркоторговлей. В то же время существует необходимость изменения акцентов борьбы с этими вызовами современности путем их смещения с военно-полицейских методов в сторону ликвидации источников этих вызовов в рамках гуманитарного измерения.

Большую роль имеет расширение усилий ОБСЕ для Афганистана и вместе с ним по более эффективному противодействию транснациональным угрозам в регионе и осуществляемое ОБСЕ взаимодействие по таким



вопросам, как управление границами, поможет укрепить безопасность во всем регионе (саммит в Астане).

Для повышения эффективности противодействия наркоугрозе и терроризма со стороны Афганистана целесообразно рассмотреть возможность налаживания полномасштабного сотрудничества в формате НАТО - ШОС – ОДКБ, неоднократно заявляли казахстанские дипломаты заявил в [15].

ОБСЕ ещё не до конца реализовала свой потенциал в качестве региональной структуры по поддержанию всеобъемлющей безопасности и стабильности на своем пространстве. Возникла насущная потребность дальнейшего развития и совершенствования существующих механизмов ОБСЕ, придания им необходимой оперативности и действенности, наделения их дополнительными полномочиями.

Следует усилить деятельность ОБСЕ по недопущению условий, способствующих вербовке террористов и распространению транснациональных угроз. Кроме того, должно расти стремление укрепить роль и программы полевых миссий ОБСЕ.

ОБСЕ должна противодействовать воинствующему экстремизму, применяя инновационные подходы для смягчения социальных и экономических факторов, которые усиливают притягательность радикальной идеологии. [16]

ОБСЕ также должны стремиться улучшить наше понимание особой роли, которую играют женщины и молодежь – и как жертвы, и как возможные исполнители террористических актов.

Что касается НАТО, то она стремится использовать с наибольшей отдачей партнерские отношения, установленные со странами Центральной Азии, потому что угроза, которую представляет международный терроризм, не знает границ. Готовность НАТО выполнять новые задачи в новых мировых регионах - одна из составляющих более широкомасштабных усилий по адаптации Североатлантического союза к вызовам, брошенным XXI веком. Также была принята военная концепция защиты от терроризма и предпринимаются шаги для повышения защищенности населения и вооруженных сил наших стран от оружия массового поражения.

В области борьбы с международным терроризмом для стран Центральной Азии первостепенное значение имеет развитие регионального сотрудничества. В контексте реализации Плана действий Партнерства по борьбе с терроризмом, принятом СЕАП на Пражском Саммите 2002 г., Казахстаном было предложено создать в РК учебный центр ПРМ для подготовки кадров в сфере пограничной безопасности и борьбы с наиболее опасными видами контрабанды. Кроме того, Казахстан готов оказать поддержку в создании и становлении подразделения СЕАП по обмену информацией и взаимодействию между специальными службами стран НАТО и партнеров.

Для совместно борьбы с нетрадиционными угрозами НАТО предлагает своим партнерам новые инструменты. Одним из таких инструментов является Индивидуальный план действий партнерства (ИПДП). ИПДП соответствует стремлению ряда стран-партнеров строить более интенсивные и более требовательные отношения с НАТО. Таким образом, более индивидуальный подход дает странам-партнерам возможность получить помощь в проведении демократических реформ, предназначенную специально для данной страны.

Следующим инструментом является План действий партнерства по борьбе с терроризмом. Многие страны-партнеры уже внесли огромный вклад в борьбу с терроризмом, в том числе, в случае центральноазиатских стран-партнеров, принимая на своей территории и предоставляя право на транзит силам, брошенным на борьбу с Аль-Каидой и режимом талибов. Однако терроризм является долгосрочной угрозой, и поэтому требуется долгосрочное сотрудничество. Именно такое сотрудничество План действий и обеспечивает. Будут углубляться политические консультации по вопросу угрозы терроризма, и разрабатываться программы практической направленности для борьбы с ней. Координация программ будет осуществляться в рамках Плана действий по борьбе с терроризмом.

Международно-правовая база борьбы с терроризмом в настоящее время далека от совершенства, что связано, прежде всего, с тем, что не существует единого подхода к проблеме. В этой связи очень важно рассмотреть накопленный опыт сотрудничества различных международных организаций.

В области борьбы с международным терроризмом наряду с уже известными механизмами следует обратить внимание на такие аспекты, как: нетерпимость к поддержке или признанию терактов; определение терроризма – критерии должны быть определены ООН; инициативы СВМДА против религиозного экстремизма также должны предусматривать более строгий контроль за торговлей наркотиками и распространением стрелкового оружия, сотрудничество между правоохранительными органами; усиление борьбы с нищетой

Таким образом, для решения проблем борьбы с проявлениями в Центральной Азии международного терроризма, религиозного экстремизма, и сопутствующих им наркобизнеса, незаконного оборота оружия, нелегальной миграцией, наряду с мероприятиями на двусторонней основе, на первый план должна выйти политика создания региональных и межрегиональных систем безопасности, доказавших свою перспективность.

#### Цитируемая литература

1. См. Черных И., Бурнашев Р. Секьюритизация: международный терроризм в Центральной Азии // <http://studies.agentura.ru/centres/cap/>
2. Специфика проявлений терроризма и экстремизма в Центральной Азии // <http://studies.agentura.ru>
3. См. <http://studies.agentura.ru>

4. См. Ляхов Е.Г. Терроризм и международные отношения. М.: Междунар. отношения, 1991
5. Кулжабаева Ж. О. Правовые формы сотрудничества государств в борьбе с международным терроризмом // <http://law.edu.ru/doc/documen>
6. См. Лаумулин М. Т. Современная геополитическая ситуация и перспективы ОДКБ // <http://iwep.kz/stariysite>
7. Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом // <http://www.sectesco.org>.
8. Хартия Шанхайской организации сотрудничества // <http://www.sectesco.org>
9. Официальный сайт Шанхайской Организации Сотрудничества [www.sectesco.org](http://www.sectesco.org)
10. См. Алматинский акт. Алматы, 2002 г. Сб. документов и материалов. - Астана: Елорда, 2002. - С. 346- 358
11. Декларация СВМДА об устранении терроризма и содействии диалогу между цивилизациями. Алматы 2002. Сборник документов и материалов. Пред. ред. совета Мансуров Т.А. - Алматы - Москва: МИД РК.- 2003. - С. 256
12. См. Секретариат ОДКБ <http://www.dkb.gov.ru/e/azcj.htm>
13. Эффективная антитеррористическая политика требует комплексного подхода ОБСЕ // <http://portal.mfa.kz>
14. Официальный сайт Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе [www.osce.org](http://www.osce.org)
15. Выступление вице-министра иностранных дел Казахстана Н. Абыкаева на Специальной конференции по Афганистану // [www/mid/kz](http://www/mid/kz) 28/03/2009
16. См. Молдалиев О. Исламизм и международный терроризм: угроза ислама или угроза исламу? // Центральная Азия и Кавказ. – 2002. – № 3(21). – С. 103