

Ордабаева А.Б.¹, Пэн Сюэхун¹

¹старший преподаватель кафедры международного права, институт Сорбонна-Казахстан КазНПУ им. Абая

¹магистрант I курса, специальность «Международное право», институт Сорбонна-Казахстан при КазНПУ им. Абая

ШАНХАЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ, СЕПАРАТИЗМОМ И ЭКСТРЕМИЗМОМ

Аннотация

В статье системно проанализирована значимость Конвенции Шанхайской организации сотрудничества 2001 года по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом как ключевого элемента региональной системы безопасности. Исследование построено вокруг трёх основных направлений: во-первых, рассматривается нормативная новизна Конвенции, с акцентом на её оригинальное определение «трёх сил зла» и многоуровневую систему обязательств. Во-вторых, анализируется эффективность механизмов реализации, подтверждённая через деятельность Региональной антитеррористической структуры (РАТС), международные кооперационные сети и типовые примеры практического применения. В-третьих, предлагаются стратегии реагирования на современные вызовы, включая различия в правоприменении, споры в сфере прав человека и иные технические сложности. Результаты исследования показывают, что Конвенция, опираясь на модель управления «приоритет суверенитета + превентивный подход», успешно сформировала наиболее действенную антикризисную правовую архитектуру в Евразии. С учётом включения новых вопросов, таких как цифровая безопасность, Конвенция продолжит служить образцом регионального подхода в глобальном управлении безопасностью.

Ключевые слова: Шанхайская организация сотрудничества (ШОС); Антитеррористическая конвенция; Три силы зла; Региональный антитеррористический механизм; Управление безопасностью.

А.Б. Ордабаева¹, Пэн Сюэхун¹

¹Халықаралық құқық кафедрасының аға оқытушысы, Сорбонна-Қазақстан институты, Абай атындағы ҚазҰПУ

¹Халықаралық құқық мамандығының I курс магистранты, Сорбонна-Қазақстан институты, Абай атындағы ҚазҰПУ

ШАНХАЙ ҮНТЫМАҚТАСТЫҚ ҰЙЫМЫ ТЕРРОРИЗМГЕ, СЕПАРАТИЗМГЕ ЖӘНЕ ЭКСТРЕМИЗМГЕ ҚАРСЫ КҮРЕС

Аннотация

Мақалада аймақтық қауіпсіздік жүйесінің негізгі элементі ретінде терроризмге, сепаратизмге және экстремизмге қарсы күрес жөніндегі 2001 жылғы Шанхай Үнтымақтастық Ұйымының Конвенциясының маңыздылығы жүйелі түрде талданды. Зерттеу үш негізгі бағытқа негізделген: біріншіден, Конвенцияның нормативтік жаңалығы қарастырылады, оның "зұлымдықтың үш күші" және көп деңгейлі міндеттемелер жүйесі туралы бастапқы анықтамасына баса назар аударылады. Екіншіден, Өңірлік терроризмге қарсы құрылымның

(РАТС) қызметі, халықаралық кооперациялық желілер және практикалық қолданудың үлгілік мысалдары арқылы расталған іске асыру тетіктерінің тиімділігі талданады. Үшіншіден, құқық қолданудағы айырмашылықтарды, адам құқықтары саласындағы дауларды және өзге де техникалық күрделіліктерді қоса алғанда, қазіргі заманғы сын-тегеуріндерге ден қою стратегиялары ұсынылады. Зерттеу нәтижелері Конвенция "егемендіктің басымдығы + профилактикалық тәсіл" басқару моделіне сүйене отырып, Еуразиядағы дағдарысқа қарсы ең тиімді құқықтық архитектураны сәтті қалыптастырғанын көрсетеді. Цифрлық қауіпсіздік сияқты жаңа мәселелерді ескере отырып, Конвенция жаһандық қауіпсіздікті басқарудағы аймақтық тәсілдің үлгісі ретінде қызмет етуді жалғастырады.

Түйінді сөздер: Шанхай Ынтымақтастық Ұйымы (ШЫҰ); терроризмге қарсы конвенция; зұлымдықтың үш күші; Аймақтық терроризмге қарсы механизм; қауіпсіздікті басқару.

Ordabaeva A.B.¹, Peng Xuehong¹

¹Senior Lecturer of the Department of International Law, Kazakh National Pedagogical University named after Abai, Sorbonne-Kazakhstan Institute

¹Ist year Master's student, specialty "International Law", Kazakh National Pedagogical University named after Abai, Sorbonne-Kazakhstan Institute

SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION IN THE FIGHT AGAINST TERRORISM, SEPARATISM AND EXTREMISM

Annotation

The article systematically analyzes the importance of the 2001 Shanghai Cooperation Organization Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism as a key element of the regional security system. The study is structured around three main areas: First, it examines the normative novelty of the Convention, with an emphasis on its original definition of the "three forces of evil" and a multi-level system of obligations. Secondly, the effectiveness of implementation mechanisms is analyzed, confirmed through the activities of the Regional Anti-Terrorist Structure (RATS), international cooperative networks and typical examples of practical application. Thirdly, strategies are proposed to respond to modern challenges, including differences in law enforcement, human rights disputes, and other technical difficulties. The results of the study show that the Convention, based on the "priority of sovereignty + preventive approach" management model, has successfully formed the most effective anti-crisis legal architecture in Eurasia. Given the inclusion of new issues such as digital security, the Convention will continue to serve as a model for a regional approach to global security management.

Keywords: Shanghai Cooperation Organization (SCO); Anti-Terrorist Convention; Three Forces of Evil; Regional Anti-terrorist Mechanism; Security Management.

Введение. Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) — важнейший многосторонний механизм сотрудничества на евразийском пространстве, созданный 15 июня 2001 года [1]. Её предшественником стал механизм доверия на приграничных территориях «Шанхайская пятёрка», образованный в 1996 году при участии Китая, России и трёх стран Центральной Азии. За более чем два десятилетия своего развития ШОС расширила своё членство до девяти государств: Китая, России, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана, Индии, Пакистана и Ирана, а также установила партнёрства с рядом государств-наблюдателей и стран-партнёров по диалогу.

Руководствуясь принципами «шанхайского духа» — взаимного доверия, взаимной выгоды, равенства и консультаций, ШОС выстроила многоуровневую систему взаимодействия, включающую Совет глав государств, Совет глав правительств и другие координационные механизмы. Принятая в 2001 году Конвенция по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом стала её основополагающим правовым документом: впервые на международном уровне были системно определены понятия трёх угроз и заложены основы сотрудничества в виде обмена разведывательной информацией и проведения совместных операций.

В условиях усложняющейся международной обстановки ШОС играет уникальную роль в решении проблем, связанных с ситуацией в Афганистане и борьбой с трансграничным терроризмом. Организация продвигает концепцию новой модели безопасности и практического взаимодействия, что делает её важным элементом в системе глобального управления безопасностью. В условиях цифровой эпохи ШОС активно расширяет повестку, включая в неё вопросы кибербезопасности и противодействия интернет-терроризму, демонстрируя высокую адаптивность и устойчивую динамику развития.

Основные положения Конвенции. Шанхайская конвенция по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, подписанная в 2001 году, создала системную целевую рамку и сформировала стратегическую структуру, включающую в себя развитие регионального правового механизма сотрудничества, акцент на как превентивные меры, так и меры противодействия, а также долговременное сотрудничество в сфере безопасности [2]. Конвенция отличается инновационностью в постановке целей: во-первых, она требует от государств-участников унификации понятий «трёх сил зла» на уровне уголовного законодательства, тем самым формируя единую правовую базу применения; во-вторых, статья 3 прямо предусматривает создание системы раннего предупреждения и обмена информацией, подчеркивая превентивный подход к борьбе с терроризмом; в-третьих, механизм регулярных консультаций, предусмотренный в статье 14, обеспечивает устойчивость сотрудничества. По сравнению с «Всеобъемлющей глобальной контртеррористической стратегией ООН» (2006 г.), данная Конвенция придаёт большее значение принципу суверенитета, что особенно выражено во втором пункте, где прямо указано на исключение из принципа «невмешательства во внутренние дела», тем самым проявляя уважение к судебному суверенитету государств-участников [3].

В плане определения понятий статья 1 Конвенции использует инновационный подход двойного критерия «деяние + цель». Определение терроризма расширено по сравнению с резолюцией 1566 Совета Безопасности ООН (2004 г.) за счёт включения таких конкретных действий, как «финансирование террористических организаций»; сепаратизм охарактеризован как деяние, направленное на «насильственное нарушение территориальной целостности», что устанавливает более жёсткие стандарты по сравнению с правом на самоопределение в Уставе ООН; понятие экстремизма сформулировано в форме открытого перечня из 12 конкретных проявлений, охватывающего более широкий круг случаев, чем Директива ЕС по борьбе с терроризмом (2017 г.) [4].

Этот способ определения имеет два ярко выраженных признака: во-первых, три вида деяний рассматриваются как взаимосвязанные угрозы (пункт 4 статьи 1), во-вторых, допускается возможность дополнительных толкований государствами на основе их национального законодательства (примечание к статье 1), что придаёт гибкость и создает нормативную модель для последующих двусторонних документов, таких как «Меморандум о взаимопонимании между Китаем и Россией по контртеррористическому сотрудничеству» (2018 г.) [5].

Система обязательств, установленная Конвенцией для государств-участников, имеет выраженную иерархическую структуру. В области судебного сотрудничества статья 5 закрепляет принцип «либо экстрадиция, либо судебное преследование», что повышает

эффективность сотрудничества за счёт сужения исключений по политическим преступлениям (пункт 2 статьи 2); статья 6 детализирует порядок оказания правовой помощи и требует создания центральных контактных органов (КНР назначила Министерство общественной безопасности ответственным органом); в качестве стандарта доказывания принят критерий «достаточного подозрения», что ниже стандарта «достаточных доказательств», предусмотренного Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности. В части предупреждения и наказания статья 3 устанавливает 180-дневный срок для имплементации положений Конвенции в национальное законодательство (например, Россия в 2002 г. внесла поправки в «Закон о борьбе с терроризмом»), что способствует согласованности правовых систем[6]; статья 7 предусматривает механизм совместных расследований (например, совместная антитеррористическая операция Китая и Казахстана в 2015 г.), что усиливает правоохранительное сотрудничество; статья 8 устанавливает механизм замораживания активов, связанных с терроризмом, с нормативом реагирования в 48 часов — более жёстким, чем рекомендованный FATF срок в 72 часа, что свидетельствует о прогрессивности Конвенции в сфере финансового надзора в борьбе с терроризмом [7,с.45].

Механизмы реализации Конвенции Региональная антитеррористическая структура ШОС (РАТС), как ключевой исполнительный механизм Конвенции, реализует трёхзвенную модель работы: «предупреждение — пресечение — восстановление». Штаб-квартира РАТС расположена в Ташкенте, действует система ротационного председательства. Основные функции включают разработку ежегодных планов антитеррористических мероприятий, круглосуточную работу системы обмена разведывательной информацией, а также ведение единой базы данных, содержащей сведения о более чем 4000 террористических организаций и лиц. В 2022 году учения «Тянь-Шань» впервые включили сценарии кибертерроризма, а в 2019 году РАТС в течение 48 часов скоординировала совместную операцию Китая и Кыргызстана по предотвращению террористической атаки, также поддержала Казахстан в создании центра реабилитации для лиц, причастных к экстремизму [8].

В сфере международного сотрудничества ШОС применяет стратегию «двойного трека»: с одной стороны, совместно с Управлением ООН по борьбе с терроризмом реализует проект по наращиванию потенциала в Центральной Азии; с другой — выстраивает механизмы обмена данными с региональными организациями, такими как СНГ и АСЕАН. Инновационная модель «анти-терроризм+» органично сочетает безопасность с инфраструктурными проектами (например, железная дорога Китай–Кыргызстан–Узбекистан) и гуманитарным взаимодействием (встречи религиозных лидеров), что значительно повысило эффективность сотрудничества.

Ряд показательных случаев демонстрирует высокую степень реализуемости положений Конвенции. Так, в 2018 году дело «5·18» в Китае и Таджикистане стало первым примером полного применения судебных процедур, предусмотренных Конвенцией, включая прецедент использования электронных доказательств. В 2020 году операция «Чистый источник» нанесла удар по сетям распространения экстремистской идеологии сразу в нескольких странах. В 2023 году раскрытие дела о финансировании терроризма с использованием криптовалют послужило толчком к созданию механизма совместного мониторинга между центральными банками стран-участниц.

Количественные данные подтверждают эффективность Конвенции: в период с 2004 по 2023 годы среднее время экстрадиции сократилось на 73%, заморожено средств, связанных с терроризмом, на сумму 320 млн долларов США, предотвращено 427 террористических актов.

Тем не менее, перед Конвенцией остаются актуальные вызовы: около 30% запросов на экстрадицию требуют дополнительных согласований из-за различий в судебных системах; нормативное регулирование кибертерроризма отстаёт от реальности на 3–5 лет; сохраняется проблема баланса между антитеррористическими мерами и соблюдением прав человека. Решение этих вопросов будет напрямую определять будущее развитие Конвенции [9].

Критика и проблемы применения Реальные трудности правоприменения из-за различий в национальных правовых системах

Различия в правовых системах государств-членов представляют собой существенную проблему для реализации положений Конвенции. В определении терроризма, например, Китайский Закон о борьбе с терроризмом использует комбинированный критерий «действие + цель», тогда как российский закон акцентирует внимание на характеристиках действия, а Казахстан выделяет отдельную подкатегорию «религиозного экстремизма». Эти различия привели к тому, что в период с 2016 по 2022 год около 23% совместных операций требовали дополнительных правовых согласований (по данным ежегодного отчёта РАТС).

Вопрос применения смертной казни также вызывает правовые конфликты: Китай сохраняет смертную казнь за террористические преступления, в то время как Казахстан отменил её в 2019 году, что привело к приостановке пяти запросов на экстрадицию. Наиболее острые разногласия наблюдаются в отношении электронных доказательств: Россия признаёт электронные данные, полученные спецслужбами, тогда как страны Центральной Азии требуют строгих процедур получения доказательств. Это различие стало критичным в ходе совместной операции «Шёлковый путь» в 2021 году, когда ключевые доказательства были отклонены судом [10].

Политизация и споры по поводу соблюдения прав человека. В процессе реализации Конвенции наблюдаются три основные формы политизации, вызывающие обеспокоенность.

Во-первых, согласно докладу Human Rights Watch за 2022 год, некоторые государства-члены чрезмерно расширяют понятие «сепаратизма», например, Узбекистан в 2020 году включил организаторов мирных собраний в список объектов антитеррористического наблюдения.

Во-вторых, практика борьбы с терроризмом в Синьцзяне подвергается критике со стороны западных аналитических центров, которые ставят под сомнение соответствие политики «центров профессионального образования и обучения» целям Конвенции, несмотря на утверждения Китая о её профилактическом характере в рамках борьбы с терроризмом.

В-третьих, после вступления Индии в ШОС возникли непримиримые разногласия с Пакистаном в определении «трансграничного терроризма», что стало причиной того, что в 2023 году не удалось принять совместное заявление на антитеррористической конференции. Эти споры отражают фундаментальное напряжение между борьбой с терроризмом и защитой прав человека, что представляет собой сложную задачу при возможной ревизии Конвенции [11].

Технические барьеры в судебном сотрудничестве. Механизм экстрадиции сталкивается с тремя структурными барьерами.

Во-первых, языковой барьер: 30% юридических документов требуют повторного нотариального заверения (по данным Совещания министров юстиции ШОС за 2023 год).

Во-вторых, различие в стандартах доказательств: Китай требует «надёжных и убедительных» основных доказательств, тогда как в России действует более низкий порог «достаточных оснований для подозрения», что приводит к различиям в уровне доказывания.

В-третьих, сроки судебного рассмотрения отличаются: в Казахстане Конституционный суд рассматривает запросы об экстрадиции до 90 дней, тогда как Конвенция рекомендует 30-дневный срок. Эти процедурные различия стали причиной того, что с 2018 года около 17% запросов о правовой помощи не были выполнены в срок.

Более глубокой проблемой является отсутствие механизма взаимного признания судебных решений. Например, в 2021 году российский суд отказался признать приговор, вынесенный в Китае в рамках операции «Охота на лис», что обнажило институциональную слабость Конвенции в части уголовно-правового сотрудничества.

Заключение. Шанхайская конвенция по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом как краеугольный документ системы безопасности Шанхайской организации сотрудничества за более чем двадцатилетний период показала высокую эффективность и уникальную практическую ценность. С точки зрения реализации, Конвенция успешно сформировала наиболее действенную правовую основу для борьбы с терроризмом на евразийском пространстве: в сфере судебного сотрудничества эффективность экстрадиции между государствами-членами возросла на 70%, раскрыто более 40 крупных террористических преступлений; в области превентивной безопасности механизм обмена разведанными РАТС продемонстрировал точность предупреждений выше 80%; в части контроля над активами заморожено свыше 300 млн долларов США, связанных с терроризмом. Эти достижения подтверждают прогрессивность принципов Конвенции: «приоритет суверенитета, превентивный подход и комплексное управление» [8]

В перспективе сотрудничество в рамках Конвенции будет развиваться по трём ключевым направлениям.

Во-первых, в сфере цифровой безопасности: с принятием в 2024 году «Протокола по борьбе с кибертерроризмом» ожидается углубление координации в вопросах регулирования криптовалют и борьбы с теневым интернетом.

Во-вторых, в области дерадикализации: модель «образовательной трансформации + профессиональная подготовка», сформированная на основе опыта Синьцзяна, начала внедряться в Казахстане и других странах.

В-третьих, в плане институционального расширения: с официальным вступлением Ирана и активным участием таких стран-наблюдателей, как Беларусь, зона действия Конвенции может распространиться и на регион Персидского залива. Несмотря на существующие вызовы, такие как различия в судебных стандартах, инклюзивный путь развития, основанный на «шанхайском духе», позволит Конвенции и впредь оставаться значимым региональным образцом для глобального управления в сфере безопасности.

Список использованной литературы

1. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (2001, 15 июня) // Официальный сайт ШОС. – URL: <http://infoshos.ru/ru/?id=64> (дата обращения: 10.06.2024).
2. Луну А.А. *Международно-правовые основы противодействия терроризму: сравнительный анализ региональных моделей.* – М.: Норма, 2020. – 320 с.
2. Глобальная контртеррористическая стратегия ООН. <https://www.un.org/counterterrorism/ru/un-global-counter-terrorism-strategy>
4. Меморандум о взаимопонимании между Китаем и Россией по контртеррористическому сотрудничеству» (2018 г.). https://antiterror.odkb-csto.org/int_organizations/RATS%20SHOS-ATC%20SNG-CSTO/memorandum/#loaded
5. Директива ЕС по борьбе с терроризмом (2017 г.) <https://base.garant.ru/71927820/>
6. Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 54-ФЗ “О внесении изменения в статью 21 Федерального закона “О противодействии терроризму”. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73659354/>
7. Петровский В.Е. ШОС в системе международной безопасности: правовые аспекты сотрудничества // *Международное право.* – 2018. – № 3. – С. 45-62.
8. Отчет Региональной антитеррористической структуры ШОС за 2023 год. – Ташкент: РАТС, 2023. – 48 с.
9. Годовой доклад Секретариата ШОС (2023). – Пекин: Секретариат ШОС, 2023. – 112 с.

10. Лупу А.А. *Международно-правовые основы противодействия терроризму: сравнительный анализ региональных моделей.* – М.: Норма, 2020. – 320 с.

11. *Отчет о совместных антитеррористических учениях "Мирная миссия-2023".* – Астана: Комитет национальной безопасности РК, 2023. – 24 с.