

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И КЫРГЫЗСТАНА
В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ
И РЕЛИГИОЗНОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ**

В.С. Власов

Отражены основные позиции России и Кыргызстана в сфере противодействия терроризму и религиозному экстремизму.

Ключевые слова: терроризм; террористическая организация; религиозный экстремизм.

Терроризм окончательно превратился в одну из серьезных проблем безопасности, с которой человечество вошло в **XXI столетие**. Деятельность террористических организаций, а именно они, по мнению аналитиков, представляют наи-

большую опасность для общества, поскольку их цель не просто обострение и дестабилизация обстановки в том или ином районе во имя решения каких-то локальных задач, но в конечном счете – захват или передел власти и территорий,

насильственное изменение конституционного строя и государственного устройства в соответствии с собственными представлениями и на своих условиях. Большинство известных в мире мощных террористических организаций имеют своих духовных лидеров и наставников, порой сложную иерархическую и организационную структуру, собственную идеологию и стратегию действий, своих сильных и богатых покровителей и спонсоров [1].

Еще в 1999 г. в одном из своих выступлений бывший глава военного ведомства России И. Сергеев высказал мнение о том, что центр международного терроризма все больше перемещается в Центральную Азию. Это угрожает безопасности государств не только этого региона, но и всех стран СНГ и всего мира. “Терроризм сегодня опередил силы, которые ему противостоят, поэтому противодействовать терроризму можно только на основе интеграции усилий мирового сообщества”, – заявил он во время переговоров с американским коллегой Уильямом Коэном [2].

По мнению экспертного сообщества, сохранение сложной ситуации в Афганистане способствует активизации действий религиозных экстремистских сил в Центральной Азии и на всем пространстве СНГ. Религия и религиозные лозунги используются исключительно в политических целях для обоснования самого широкого спектра требований, выдвигающихся, как правило, внешними силами.

Это нужно и для укрепления так называемой “исламской дуги” и усиления геополитического влияния в регионе со стороны некоторых мусульманских государств, прежде всего Пакистана, Ирана и Саудовской Аравии, где присутствует и используется сильный религиозный компонент.

В этой связи и возникает так называемая проблема религиозного экстремизма, которая может привести к перманентной нестабильности в регионе в целом. Эта проблема в транзитных обществах Центральной Азии распадается на несколько составляющих: с одной стороны, существуют объективные, закономерные в переходных условиях процессы религиозного возрождения как таковые (имеется в виду сам процесс, а не крайние формы его проявления), с другой – использование различными силами, как внутренними, так и внешними, религиозного фактора с целью продвижения своих политических и геополитических интересов.

По мнению представителей Духовного управления мусульман Кыргызстана, после

70-летнего насаждения атеизма, многие жители региона не смогли сохранить нравственно-религиозные традиции и порой легко поддаются под влияние различных движений сектантского толка, причем не обязательно исламского содержания. Это все происходит на фоне полной правовой свободы для всех конфессий, религиозных групп, при отсутствии в стране даже минимального государственного контроля за процессами, происходящими в религиозной среде. В стране также действует множество деструктивных сект и направлений неисламского толка [3].

Не удивительно, что сохранившийся в Центральной Азии ислам, оказался не готовым и не способным противостоять его же радикальным течениям. Сказалось отсутствие системы классического (догматического) религиозного образования, дефицит интеллектуального багажа у духовенства. Например, в Кыргызстане только 30–40% имамов имеют специальное теологическое образование.

На данный момент в Кыргызской Республике полномасштабно функционирует только одна непризнанная исламская “партия” – “Хизб ут-Тахрир аль-Ислами”, занесенная законодательством страны в список экстремистских организаций. Партия выступает за смену действующего государственного строя и построение в стране теократического государства. Изначально эта партия начинала свою деятельность на территории Узбекистана, позже переместилась на юг Кыргызстана. Это было обусловлено репрессиями властей как в самом Узбекистане в середине 90-х гг., так и политикой внутри самой партии. Первые ее подпольные ячейки появились в Ошской и Джалал-Абадской областях в 1997–1998 гг., а с 1999 г., создав структурные образования, члены партии приступили к открытым действиям, чему способствовало вторжение в Кыргызстан и Узбекистан боевиков Исламского движения Узбекистана (ИДУ).

Вторжение террористов в Баткен вынудило “Хизб ут-Тахрир” открыто отмежеваться от Исламского движения Узбекистана. А сразу же после событий 11 сентября 2001 г. многие члены партии, испугавшись широких репрессий по всей Центральной Азии, ушли в еще более глубокое подполье.

По информации представителей ДУМК КР, “Хизб ут-Тахрир” распространила свое влияние уже и на север Кыргызстана. Это, в частности, проявляется в том, что в г. Каракол неоднократно распространялись листовки партии, призывающие к смене режима и построению в Кыргызстане исламского государства [4].

Иную историю имеют акрамиты (известны также под названиями “Иймончилар”, “Акрамийа”, “Халифатчилар”), также функционирующие на территории республики. Основатель группы Акрам Юлдашев, являясь членом одной из групп партии “Хизб ут-Тахрир”, пришел к выводу, что методы работы этой организации, разработанные для арабских стран, непригодны в условиях Ферганской долины. В своей брошюре “Иймонга йул” (“Путь к истинной вере”) Юлдашев излагает 12 уроков собственного “пути”. Функционирование общин акрамитов было зафиксировано в Андижанской области, в Намангане, Коканде, а также в Оше [5].

Принимая во внимание транснациональный характер деятельности упомянутых выше организаций, и прежде всего “Хизб ут-Тахрир”, ячейки которой функционируют как в Центральной Азии, так и на территории РФ, она должна вызывать особую озабоченность органов безопасности и силовых ведомств обоих государств.

Правовую основу двустороннего взаимодействия Кыргызстана и России в области борьбы с международным терроризмом, составляют следующие официальные документы:

- Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Республикой Кыргызстан и Российской Федерацией (1992 г.).
- Договор между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией о сотрудничестве в военной области (1993 г.).
- Декларация о вечной дружбе, союзничестве и партнерстве между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией (2000 г.).
- Соглашение между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией о сотрудничестве в области безопасности (2005 г.).

Взаимодействие России и Кыргызстана в этой области происходит и в многостороннем формате: СНГ, ОДКБ и ШОС.

В рамках СНГ юридическую основу борьбы с терроризмом на евразийском пространстве составляют более 10 межгосударственных документов, основные из них:

- Договор о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (1999 г.).
- Положение о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территории государств-участников Содружества Независимых Государств (2002 г.).
- Модельный закон о борьбе с терроризмом (2004 г.).

- Модельный закон о противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств (2004 г.).

- Концепция сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма (2005 г.).

Более проработанной с юридической точки зрения является правовая база борьбы с терроризмом в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Подписано более 24 межгосударственных документов, в том числе:

- Договор о коллективной безопасности (1992 г.).
- Концепция коллективной безопасности государств-участников Договора о коллективной безопасности (1995 г.).
- Решение Совета коллективной безопасности о коллективных силах быстрого развертывания Центральноазиатского региона коллективной безопасности (2001 г.).
- Устав Организации о коллективной безопасности (2002 г.).
- Решение Комитета секретарей Советов безопасности ОДКБ о практических мерах по усилению роли ОДКБ в борьбе с терроризмом, религиозным экстремизмом, незаконной миграцией и трансграничной преступностью (2003 г.).
- Рекомендации по унификации и гармонизации законодательства государств-членов ОДКБ в сфере борьбы с международным терроризмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.
- Решение Комитета секретарей Советов безопасности ОДКБ о перечне террористических и экстремистских организаций в государствах-членах ОДКБ (2004 г.).
- Решение Комитета секретарей Советов безопасности ОДКБ о Положениях о рабочих группах экспертов по вопросам борьбы с терроризмом и противодействию незаконной миграции при Комитете секретарей СОВБезов ОДКБ (2005 г.).
- Решение Комитета секретарей Советов безопасности ОДКБ о формировании списка террористических и экстремистских организаций, представляющих угрозу коллективной безопасности государств-членов ОДКБ (2005 г.).

- Решение Совета коллективной безопасности ОДКБ о Программе совместных мер в рамках ОДКБ по реализации потребностей правоохранительных органов и спецслужб государств-членов в сфере борьбы с терроризмом и наркоугрозой (2006 г.).

Страны, входящие в Шанхайскую Организацию Сотрудничества, подписав 15 июня 2001 г. Шанхайскую Конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, также обозначили данную проблематику в качестве приоритетной.

Стратегическое взаимодействие Кыргызской Республики и Российской Федерации в вопросах взаимодействия в борьбе с терроризмом базируется также и на ряде национальных законов. К примеру, в Кыргызстане приняты следующие законы:

- Закон Кыргызской Республики “О противодействии экстремистской деятельности” (2005 г.).
- Закон Кыргызской Республики “О противодействии терроризму” (2006 г.)
- Закон Кыргызской Республики “О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем” (2006 г.).

Следует отметить, что в вопросе противодействия международному экстремизму и терроризму между КР и РФ существует проблема различий в нормативно-правовой базе. В частности, отсутствует единый для обеих стран список террористических организаций. Такая проблема существует и у таких государств, как США, Британия и Канада – у них также до сих пор нет единого подхода в определении той или иной организации в качестве террористической.

Данные о числе и названиях террористических организаций также расходятся, особенно это встречается при переводе их названий на национальные языки. Например, по состоянию на 2005 г. в США террористическими признаны 40 группировок, в ЕС – 46 организаций и 45 лиц, в Канаде – 26 организаций, в Британии – 25. В ООН список ведет Комитет, учрежденный антиталибской резолюцией 1267. Сводный список по состоянию на май 2005 г. включает более 450 лиц и 114 организаций. Основными среди них являются: “Аль-Каида”, “Исламская партия Туркестана”, “Лашкар-и-Тайба”, “Асбат аль-Ансар”, “Гамаа аль-Исламия”, “Исламский джихад”, “Джамаа Исламия”, “Рабочая партия Курдистана”, “Баскская Родина и Свобода” (ЭТА), “Бригады мучеников Аль-Аксы”, “Организация

Абу Нидаля”. Каждая страна самостоятельно решает, какими признаками руководствоваться при составлении списков, поэтому нет ни одной террористической организации, которая оказалась бы в списках всех стран.

В Евросоюзе основой для формирования списка террористических организаций и лиц является Рамочное решение Совета ЕС от 13 июня 2002 г. о борьбе с терроризмом. Оно ориентировано на борьбу с терроризмом посредством норм уголовного права. Для своих нормативных документов в ЕС ввели понятие “террористическое преступление”. Установлены общие признаки террористических преступлений, предусматриваются санкции к их субъектам, в том числе основания и меры ответственности юридических лиц, раскрыто понятие “террористической группы”, содержатся другие положения, которые важны для правильной квалификации и эффективного расследования террористических актов и связанных с ними преступных деяний. Все страны, входящие в Союз, до конца 2002 г. инкорпорировали нормы рамочного решения в собственное национальное право, внося необходимые поправки в уголовные кодексы и другие правовые акты.

Список ЕС периодически обновляется. В настоящее время в нем содержатся 46 организаций и 45 лиц, в отношении которых предусмотрены различные меры запретительного характера. В ряде СМИ европейский список называли памятником политкорректности. В нем, например, нет едва ли не самых активных в настоящее время террористических группировок – организации “Абу-Сайаф”, действующей на Филиппинах, “Джемаа Исламия”, ответственной за гибель 200 человек на острове Бали, и ланкийских “Тигров освобождения Тамил-Илама”.

Концепция государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма должна была утверждаться на встрече глав государств в Астане в июне 2004 г., однако решением совместного заседания Совета министров иностранных дел (СМИД), Координационного совета генеральных прокуроров (КСГП), Совета глав министерств внутренних дел (СМВД), Совета руководителей органов безопасности и спецслужб (СОРБ), Совета командующих пограничными войсками (СКПВ), Координационного совета руководителей органов налоговых (финансовых) расследований (КСНР), Совета руководителей таможенных служб (СРТС) государств-участников СНГ 8 апреля 2004 г. в Киеве документ был отправлен на доработку.

В Шанхайской Организации Сотрудничества (ШОС) тоже немало разногласий. Китай предлагает акцентировать внимание на сепаратизме и включить в “черный список” все уйгурские организации и их лидеров. Узбекистан заиклен на религиозном экстремизме и настаивает на включении в этот список практически всех существующих в республике религиозных организаций и их лидеров. Понятно, что такой подход не в полной мере разделяется другими участниками организации. Не решило проблемы и включение в Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом определений этих трех понятий.

Не миновала эта проблема и Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). 30 ноября 2004 г. Комитет секретарей Советов безопасности (КССБ) государств организации на заседании в Ереване решил начать формирование списка террористических и экстремистских организаций, представляющих угрозу коллективной безопасности для государств-членов ОДКБ. В декабре 2004 г. был разработан и направлен государствам-участникам организации проект соответствующего документа. В нем учли предложение российской стороны, формируя список, руководствуясь антиталибской резолюцией 1267 Совета Безопасности ООН, т.е. указывать наименование террористической организации и меры воздействия на нее [1].

Прохождение документа по инстанциям оказалось весьма витиеватым. Совет коллективной безопасности (СКБ) порядок формирования списка утвердил. Национальные компетентные органы государств-членов ОДКБ выдвинули предложения, кого включать в список. 30 марта 2005 г. порядок формирования списка был доработан на заседании рабочей группы экспертов по вопросам борьбы с терроризмом и экстремизмом при Комитете секретарей Советов безопасности. 5 апреля 2005 г. проект прошел процедуру внутривнутригосударственного согласования. А 22 июня на заседании Совета министров иностранных дел в узком кругу российская сторона предложила вопрос из повестки исключить “в связи с необходимостью согласования некоторых юридических моментов”. По этой же причине отказался рассматривать вопрос и КССБ. Так что согласованного списка террористических организаций на постсоветском пространстве как не было, так и нет до сих пор.

Между тем в эпоху глобализации Кыргызстан, как и другие постсоветские государ-

ства, оказался включенным и в мировые религиозные процессы, поскольку открытость государства как Западу, так и Востоку создала условия для укоренения и развития различных религиозных движений, не известных республике до 1991 г., однако имеющих свои глубокие корни, свою историю за рубежом и субсидируемых исламскими и христианскими странами.

Наиболее распространены в Кыргызстане такие нетрадиционные конфессии, как методизм и протестантизм, индуизм; такие движения и культы, как “Бахаи”, “Махариши”, Церковь Иисуса Христа, адвентисты седьмого дня, свидетели Иеговы, Церковь “Новая жизнь”, Церковь Наукологии (Саентологии). В Кыргызстане также действуют последователи сатанизма, “Белое братство”, кришнаиты, “Церковь Муна”, предшественники учения “Фалунгунь” и др.

В период от 2005 по 2008 г. Ленинским районным судом г. Бишкек в список террористических и экстремистских организаций были занесены такие организации, как “Аль-Каида”, “Исламская партия Туркестана” (ИПТ) (ранее – “Исламское движение Узбекистана”), “Движение Талибан” (ДТ) [2].

Надо сказать, что в Законах КР и РФ о противодействии терроризму понятие “террористической организации” вообще отсутствует. Таким образом, для признания организации террористической, компетентным органам необходимо доказать, что она является организацией как таковой и соответствует признакам организации, осуществляет хотя бы одно из деяний, подпадающее под понятие террористической деятельности, либо признает возможность осуществления такой деятельности.

В законодательстве о противодействии терроризму государств-участников СНГ ЦАР нет ссылок на то, что организация признается террористической, если осуществляет свою деятельность только на территории данного государства. Поэтому, оснований для отказа того или иного государства в признании террористической организации, действующей за пределами данного государства, нет. Учитывая то, что государства-участники СНГ ЦАР подписали Резолюции Совета безопасности ООН 1267 (1999 г.), 1373 (2001 г.), 1566 (2004 г.) и 1617 (2005 г.), а также Договор СНГ о борьбе с терроризмом, они вправе запретить на своей территории организацию, осуществляющую террористическую деятельность на территории другого государства Содружества [3].

Признание организации террористической и запрет ее деятельности Постановлением Верховного суда одного государства не имеет юридической силы в другом государстве, скажем, компетентные органы Кыргызской Республики не могут руководствоваться Постановлением Верховного суда Российской Федерации о запрете деятельности той или иной организации. Поэтому существует реальная необходимость в создании, во-первых, единого механизма запрета организаций, во-вторых, изменений в законодательстве, позволяющих создать механизм обращения компетентных органов государства в судебные органы своего государства о запрете деятельности организации, деятельность которого запрещена решением судебной инстанции в другом государстве.

В государствах-участниках СНГ нет унифицированного законодательства, регулирующего область признания организации террористической (экстремистской), и запрета ее деятельности.

Что касается Кыргызской Республики, то в соответствии с Законом Кыргызской Республики “О противодействии экстремистской деятельности” (№ 150 от 17. 08. 2005 г.) деятельность организации на территории Кыргызстана может быть запрещена по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Кыргызской Республики или подчиненного ему соответствующего прокурора. Деятельность общественного объединения или религиозной организации, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда на основании заявления органа исполнительной власти в сфере юстиции или его соответствующего территориального органа.

В Федеральном Законе РФ “О противодействии терроризму” от 6 марта 2006 г. регламентируется, что “Организация признается террористической и подлежит ликвидации (ее деятельность – запрещению) по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему прокурора...” [4].

Новый Закон Кыргызской Республики “О противодействии терроризму” (№ 178 от 8 ноября 2006 г.) в ст. 20 регламентирует, что “Перечень юридических лиц, их отделений (филиалов) и представительств (в том числе иностранных и международных организаций), причастных к террористической деятельности, определяется и публикуется Правительством Кыргызской Республики...” [5]. Очевидно, что

здесь за основу взята американская модель, когда Государственный департамент США ежегодно определяет и публикует список запрещенных организаций.

На примере Кыргызстана видно, что даже в одном отдельно взятом государстве механизм признания организации экстремистской и механизм признания организации террористической, по сути и содержанию могут быть различными. В данном случае экстремистской организацию может признать только суд, а террористическая организация должна быть определена Правительством [6].

Признавая проблему борьбы с терроризмом в качестве приоритетной задачи в деле строительства новых суверенных государств, Кыргызская Республика и Российская Федерация 10 июня 1992 г. в Москве в ст. 28 Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Республикой Кыргызстан и Российской Федерацией обозначили, что “Высокие Договаривающиеся Стороны расширяют и углубляют сотрудничество в борьбе с организованной, в том числе международной, преступностью, терроризмом...” [7].

Кыргызстан и Россия, “подчеркивая приоритетность военно-политических отношений между государствами-участниками Договора о коллективной безопасности”, в ст. 6 Декларации о вечной дружбе, союзничестве и партнерстве между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией отметили “озабоченность растущей угрозой международного терроризма и иных проявлений экстремизма”. В этой же статье Стороны взяли на себя обязательства оказывать противодействие этим явлениям на двустороннем уровне, а также на многосторонней основе – в рамках ОДКБ, СНГ, ШОС и в иных международных форматах согласно Уставу ООН, общепризнанным нормам международного права.

Более продвинутым в обеспечении правовой основы для эффективного противодействия угрозам международного терроризма и иным проявлениям экстремизма, расширения трансграничной организованной преступности, незаконного оборота оружия и наркотиков стало Соглашение между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией о сотрудничестве в области безопасности 2002 г. В ст. 7, 8, 9 указанного Соглашения открываются для обеих государств оптимальные правовые возможности для качественного взаимодействия в вопросах борьбы с терроризмом.

Существенным подспорьем в планировании, организации и осуществлении практического взаимодействия против угроз террористического характера являются Антитеррористический центр СНГ (АТЦ СНГ), ОДКБ и Региональный антитеррористический центр Шанхайской Организации Сотрудничества (РАЦ ШОС).

Целесообразно для всех структур и учреждений, созданных для борьбы с терроризмом в КР и РФ, сделать больший акцент на аналитическо-пропагандистском аспекте борьбы с экстремизмом и терроризмом в религиозной среде сообществ обоих государств.

Литература

1. Электронный ресурс: <http://www.analitika.org/article.php?story=20050523040956396>
2. Электронный ресурс: http://app.rol.ru/misc/news/99/09/13_287.htm
3. *Поросков Н.* Терроризм на бумаге // *Время новостей*. 2005. № 172.
4. *Курманов Э.* Деятельность Хизб ут Тахрир в Кыргызстане // *Центральная Азия и Кавказ*. 2002. № 3(21). С 141.
5. *Бабаджанов Б.* Ферганская долина: источник или жертва исламского фундаментализма // *Центральная Азия и Кавказ*. 1999. № 4(5). С. 125–131.