DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-106-113

Транснациональные угрозы в регионе ОБСЕ и как эффективно им противодействовать

АЛЕКСЕЙ ЛЬВОВИЧ ЛЫЖЕНКОВ, **Чрезвычайный и Полномочный Посланник Российской Федерации (119200, Российская Федерация, Москва, Смоленская-Сенная пл., 32/34), первый директор Департамента транснациональных угроз Секретариата ОБСЕ (2012–2016). E-mail: alyzenkov@gmail.com**

Аннотация: Транснациональные вызовы – такие, как терроризм, организованная преступность, незаконный оборот наркотиков и торговля людьми, представляют серьезную угрозу международному миру, безопасности и стабильности. Криминал препятствует устойчивому экономическому и социальному развитию на пространстве от Ванкувера до Владивостока, не даёт возможности 1,2 миллиарда человек реализовать на практике свои основные права, включая право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), взяв на себя обязательства по противодействию транснациональным угрозам, выработала механизмы противодействия этим угрозам. Автор пытается ответить, насколько эти механизмы эффективны. Ежегодные документы Организации подчеркивают приоритетное значение противодействия терроризму для государств-членов. Конференции ОБСЕ позволяют провести экспертную оценку ситуации, выработать основные направления совместной деятельности, а также обеспечить диалог между всеми заинтересованными сторонами, что способствует укреплению доверия в регионе. Сотрудничество между специалистами происходит и в узконаправленных областях противодействия трансграничным вызовам и угрозам. Автор подчеркивает, что ОБСЕ немало сделала для обеспечения безопасности, однако практика показывает, что этого недостаточно. Одним из основных принципов противодействия террористическим и другим угрозам автор называет сотрудничество всех заинтересованных государств и организаций. Предложен ряд шагов, которые, по мнению автора, смогли бы повысить эффективность взаимодействия стран-участниц ОБСЕ по снижению террористической угрозы и обеспечению базовых прав и свобод человека, прежде всего – его права на жизнь.

Ключевые слова: транснациональные угрозы, противодействие терроризму, безопасность и стабильность, основные свободы и права человека, насильственный экстремизм, радикализация, контроль за оборотом наркотиков, трансграничное сотрудничество, киберпреступность

TRANSNATIONAL THREATS IN THE OSCE REGION AND HOW TO COUNTER THEM EFFECTIVELY

ALEXEY L. LYZHENKOV, **Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary of the Russian Federation (119200 Russian Federation, Moscow, Smolenskaya-Sennaya sq., 32/34), the first Director of the transnational threats department of the OSCE Secretariat (2012-2016). E-mail: alyzenkov@gmail.com**

Abstract: Transnational challenges, such as terrorism, organized crime, illegal trafficking of drugs and human beings traffic remain among the most significant threats to international peace, security and stability. The crime hinders sustainable economic and social development in the area from Vancouver to Vladivostok, as well as opportunities of 1,2 billion people living in the region to exercise their human rights, including the right to life, liberty and security of person. The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), having undertaken to combat transnational threats, has developed mechanisms to counter these threats. The author tries to answer to what extent these mechanisms are effective. The annual documents of the organization emphasize the priority of combating terrorism to member States. The OSCE conferences allow to give an expert assessment of the situation, to develop the main directions of joint activities, and to ensure the dialogue among all stakeholders, thereby strengthening confidence in the region. Cooperation among specialists also develops in some specific areas of combating transnational challenges and threats. The author emphasizes that the OSCE has done a lot to ensure safety, however, the practice shows that this is not enough. One of the main principles for countering terrorism and other threats according to the author is the cooperation of all interested states and organizations. The author suggests a number of steps which, in his opinion, can increase the interaction efficiency of the countries-participants of the OSCE in reducing the terrorist threat and providing basic rights and human freedoms, especially the right to life.

Keywords: transnational threats, counter terrorism, security and stability, fundamental freedoms and human rights, violent extremism, radicalisation, control over drug trafficking, cross-border cooperation, cybercrime

Введение

Транснациональные вызовы – такие, как терроризм, организованная преступность и киберпреступность, незаконный оборот наркотиков и огнестрельного/лёгкого и стрелкового оружия, торговля людьми, представляют серьёзную угрозу международному миру, безопасности и стабильности. Криминальная активность препятствует устойчивому экономическому, социальному развитию и в регионе ответственности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Незаконная, противоправная деятельность подрывает безопасность и стабильность на пространстве от Ванкувера до Владивостока, не даёт возможности 1,2 миллиарда человек реализовать на практике свои основные права, включая право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность.

Вероломные теракты в центрах крупнейших европейских городов, неизбирательное убийство гражданских лиц, преследование целых общин, в том числе по признаку их религии и убеждений, взрывы в метро продолжают потрясать и шокировать [1]. Имеются ли какие-либо механизмы, которые позволили бы эффективно противодействовать подобным зверствам?

Обязательства ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам

В поиске ответа на этот вопрос взглянем на механизмы, которые имеются в распоряжении стран-участниц ОБСЕ.

Впервые 35 государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе выразили совместную решимость воздерживаться от прямой или косвенной помощи террористической деятельности в хельсинкском Заключительном Акте (принцип VI), подписанном руководителями государств и правительств европейских стран, США и Канады в 1975 году [J. Andrйani, Le Piuge, 2005. P. 26–30].

Заявление о том, что эти государства будут «принимать эффективные меры по предотвращению и пресечению актов терроризма как на национальном уровне, так и посредством международного сотрудничества» [2], содержится в Итоговом документе Мадридской встречи 1983 года, состоявшейся на основе положений хельсинкского Заключительного Акта. Положения о решимости «сделать всё от них зависящее для обеспечения необходимой безопасности всех официальных представителей и лиц, которые участвуют на их территориях в деятельности в рамках дипломатических, консульских или иных официальных отношений» также содержатся в мадридском документе [А. Загорский, 2005. С. 152–187].

В Париже в 1990 году, в Хельсинки в 1992 году, в Будапеште в 1994 году, в Стамбуле в 1999 году лидеры стран-членов ОБСЕ подчеркивали растущую угрозу терроризма, его безоговорочное осуждение и выражали решимость сотрудничать в целях его искоренения. Были достигнуты также договоренности о совместной борьбе с незаконным оборотом наркотиков и другими формами международной организованной преступности.

На сессии Совета министров ОБСЕ в Бухаресте в 2001 году принято Решение № 1 о борьбе с терроризмом и Бухарестский план действий, а также единодушно заявлено о полной поддержке действий ООН в этой сфере. ОБСЕ – региональное соглашение по смыслу главы VIII Устава ООН, 57 его участников провозгласили, что будут действовать в соответствии с целями и принципами универсальной Организации. В Хартии ОБСЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним (2002) вновь отмечена ведущая роль ООН в противодействии терроризму и её поддержка со стороны ОБСЕ. В дальнейшем практически в каждом документе по проблематике транснациональных угроз главы государств и правительств ОБСЕ, Совет министров и Постоянный совет будут неизменно подчёркивать центральную координирующую роль ООН в противодействии терроризму, выражать полную поддержку её усилий на этом направлении.

Свидетельством решимости ОБСЕ внести свой весомый вклад в предотвращение терроризма стал высокий уровень участия её государств в 19 антитеррористических конвенциях и протоколах, заключённых под эгидой ООН, 16 из которых уже вступили в силу [Megaterrorism, 2003. P. 93–118]. В марте 2017 года уровень ратификации государствами-участниками ОБСЕ 16 действующих конвенций составлял около 90 процентов, а одиннадцатью странами-партнёрами ОБСЕ по сотрудничеству – около 75 процентов [3]. ОБСЕ опережает ООН по этому показателю.

В современном сложном и взаимозависимом мире необходимо «добиться большего единства целей и действий в противостоянии появляющимся транснациональным угрозам, таким, как терроризм, организованная преступность, нелегальная миграция, распространение оружия массового поражения, киберугрозы, а также незаконный оборот огнестрельного/лёгкого и стрелкового оружия, наркотиков и торговля людьми» [4], – заявили главы государств и правительств ОБСЕ в Астанинской юбилейной декларации 2010 года. После этого началась практическая деятельность по реализации этих намерений.

Решение создать Департамент по противодействию транснациональным угрозам для обеспечения лучшей координации, высокой согласованности и большей эффективности использования ресурсов

1 Н. Эль-Шейх. Терроризм и его спонсоры. Можно ли уничтожить зло? http://ru.valdaiclub.com

2 http://www.osce.org/ru/mc/40875?download=true

3 Status of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols as well as other International and Regional Legal Instruments related to Terrorism and Co-operation in Criminal Matters, in the OSCE Area, as of March 2017 http://www.osce.org

4 http://www.osce.org/ru/cio/74990?download=true

ОБСЕ Совет министров принял в Вильнюсе в 2011 году. В следующем году в Дублине Совет министров единогласно одобрил Сводную концепцию ОБСЕ в отношении борьбы с терроризмом; Концепцию ОБСЕ в отношении борьбы с угрозой оборота незаконных наркотиков и утечкой химических прекурсоров; Стратегическую концепцию ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями.

Две Декларации: одну – о роли ОБСЕ в противодействии феномену иностранных боевиков-террористов и другую – о роли Организации в борьбе с похищением людей и захватом заложников террористическими группами, Совет министров согласовал в Базеле в 2014 году, а в 2015 году в Базеле – Декларацию о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействии им; Декларацию о наращивании усилий ОБСЕ по борьбе с терроризмом в свете недавних террористических атак; Декларацию о деятельности ОБСЕ в поддержку глобальных усилий по решению мировой проблемы наркотиков [S. Liechtenstein. The 22-nd OSCE Ministerial Council. 2015, P. 337–349].

В Гамбурге в 2016 году особое внимание было уделено предупреждению трансграничного перемещения лиц, оружия и денежных средств, связанных с террористической деятельностью, повышению безопасности авиаперевозок, был выработан новый набор мер доверия по сокращению рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий.

Документы Совета министров закладывают фундамент сотрудничества государств-участников ОБСЕ в предотвращении терроризма, других транснациональных угроз. Они также формируют основу деятельности исполнительных структур Организации на данном направлении и её рамки. Однако только указанными договоренностями эта база не ограничивается.

Противодействие терроризму – один из приоритетов ОБСЕ

Важное место в антитеррористических усилиях государств ОБСЕ отведено поддержке Глобальной контртеррористической стратегии ООН. С учетом четырех приоритетов этой стратегии, участники ОБСЕ приняли Консолидированную концептуальную базу для борьбы с терроризмом. В ней обобщены соответствующие обязательства ОБСЕ, определены роль и сравнительные преимущества Организации в противодействии терроризму, зафиксированы стратегические направления борьбы с террором, а также согласована последовательность предпринимаемых мер и необходимость их координации. К стратегическим, приоритетным направлениям сотрудничества отнесены: содействие применению международно-правовой базы борьбы с терроризмом; противодействие насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму; пресечение финансирования терроризма; предупреждение использования Интернета в террористических целях; содействие развитию государственно-частного антитеррористического партнерства, с участием гражданского общества и СМИ; наращивание усилий на национальном уровне по недопущению попадания к террористам оружия массового поражения; укрепление надёжности и безопасности проездных документов; защита прав человека и основных свобод в контексте контртеррористических мер. Координацию работы по претворению в жизнь этих положений, в том числе всеми «полевыми» присутствиями, институтами и подразделениями Секретариата, выполняют Департамент по противодействию транснациональным угрозам и Генеральный секретарь.

Кроме того, страны-участницы зафиксировали в документе ещё одно важное решение: проводить, предпочтительно на ежегодной основе, целенаправленные, ориентированные на конкретный результат конференции по антитеррористической тематике в масштабах всей ОБСЕ. Так, в 2013 году в Киеве и в швейцарском Интерлакене в 2014 году обсуждались вопросы противодействия насильственному экстремизму и радикализации, финансированию терроризма, противодействие захвату заложников с целью выкупа, пути развития сотрудничества между правоохранительными органами государств-участников. Не меньше внимания уделялось верховенству права в контексте антитеррора и защите прав человека и основных свобод.

Противодействию подстрекательству и вербовке иностранных боевиков-террористов была посвящена конференция в Белграде в 2015 году. Дискуссия, в частности, сосредоточилась на следующей проблематике:

тенденции и динамика рекрутирования иностранных боевиков-террористов;

наилучшие практики и опыт стратегической коммуникации для предотвращения поощрения и рекрутирования иностранных боевиков-террористов;

наилучшие практики и опыт расширения возможностей молодежи по противодействию насильственному экстремизму и радикализации, ведущих к терроризму;

наилучшие практики и опыт выявления и вовлечения лиц, находящихся в зоне риска радикализации и рекрутирования, в качестве иностранных боевиков-террористов. Конкретные предложения участников конференции нашли своё выражение среди более 70 рекомендаций, содержащихся в Плане действий по предупреждению воинствующего экстремизма, принятого Генеральной Ассамблеей ООН в начале 2016 года.

В ходе конференции была запущена информационно-пропагандистская кампания под девизом: «Сплочённая ОБСЕ в противодействии насильственному экстремизму», которая предусматривает объединение участников Организации и её партнеров, на-

учных и религиозных кругов, структур гражданского общества в борьбе с насильственным экстремизмом. Через социальные сети, СМИ, Интернет кампания уже охватила свыше 2 млн участников.

В том же 2015 году Департамент по противодействию транснациональным угрозам и Представитель ОБСЕ по свободе СМИ впервые организовали совместный форум на тему: «Свобода и обязанности СМИ в контексте политики противодействия терроризму». Правительственные эксперты и представители СМИ вместе обсуждали в Бухаресте ответственность, которая лежит на каждой из этих сторон при освещении террористических атак, а также модальности их взаимодействия в подобных ситуациях на примере теракта в парижской редакции «Шарли Эбдо» в январе 2015 года [M.P. de Brichambaut, The OSCE in perspective, 2012. P.41].

Антитеррористическая конференция в масштабах всей ОБСЕ в Берлине в 2016 году собрала свыше 300 участников, среди которых представители государств стран-партнеров ОБСЕ, 17 международных и региональных организаций, свыше 60 экспертов из научных институтов и структур гражданского общества, молодёжных объединений и СМИ. Конференция стала важным вкладом в реализацию на пространстве ОБСЕ Плана действий ООН по предупреждению воинствующего экстремизма.

На конференции в нынешнем году дискуссия будет продолжена. Предстоит обсудить накопленный национальный опыт борьбы с террором, а также опыт международного антитеррористического сотрудничества, включая вовлечение молодежи в предотвращение и пресечение насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму.

Уровень представительства государств на конференциях, а также количество их участников растут год от года. Что позволило ОБСЕ ежегодно привлекать неослабевающее внимание к этим форумам и сделать их своеобразной «визитной карточкой» своего практического вклада в мировые усилия по противодействию терроризму под эгидой ООН? Конференции – удобная площадка для обмена мнениями и согласования возможных совместных действий по предотвращению и профилактике терроризма, возможность диалога между высокопоставленными представителями государств и широкого экспертного сообщества и заинтересованных членов гражданского общества. В условиях, когда в Организации остро ощущается необходимость укреплять доверие между всеми участниками и налаживать конструктивный диалог по самым острым проблемам, значение таких форумов трудно переоценить.

ОБСЕ анонсировало намерение организовать до конца текущего года серию мероприятий по противодействию терроризму и предотвращению радикализации, особенно среди молодежи. Эта серия предусматривает ряд тематических семинаров на пространстве ОБСЕ и неформальную встречу министров иностранных дел в июле. «Мы должны работать вместе для того, чтобы выявлять и предупреждать первопричины, а также мотивацию, которые используются для рекрутирования и радикализации молодых людей. И мы должны вместе с молодежью противодействовать этому феномену в наших обществах. Терпение и уважение укрепят устойчивость молодежи по отношению к этим жуликам», – заявил действующий председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Австрии Себастьян Курц[5].

Борьба с незаконным оборотом наркотиков и утечкой химических прекурсоров

Вклад в решение мировой проблемы наркотиков – другое важное направление работы ОБСЕ, на котором государства-участники договорились объединить усилия. Незаконный оборот наркотиков, включая опиаты из Афганистана, синтетические наркотические средства, каннабис и кокаин, утечка химических прекурсоров наркотиков в нелегальный оборот – по-прежнему одна из наиболее опасных и доходных форм транснациональной организованной преступности по всему миру и в регионе ОБСЕ [World against Drugs, 2013, P. 60–64]. Серьёзные вызовы и угрозы здоровью, безопасности и стабильности создают взаимосвязи между оргпреступными группировками, вовлечёнными в незаконный оборот наркотиков, торговлю людьми, огнестрельным/лёгким и стрелковым оружием, между преступными сообществами, задействованными в отмывании денег, коррупции, терроризме и других формах транснациональной и внутригосударственной противоправной деятельности.

Через обсуждение в директивных и неофициальных органах, а также в контексте соответствующих мероприятий ОБСЕ поддерживает непрерывный политический диалог по вопросам, связанным с противодействием незаконному обороту наркотиков и химических прекурсоров. Этот диалог касается и выполнения государствами-участниками ОБСЕ принятых на себя обязательств по трем универсальным конвенциям по контролю за оборотом наркотиков и развития сотрудничества в данной сфере. Важную роль в этом отношении играет договоренность о проведении по необходимости и предпочтительно на ежегодной основе ориентированных на конкретные результаты общесистемных конференций ОБСЕ по борьбе с угрозой незаконных наркотиков и утечкой химических прекурсоров. Такие конференции Организация проводит, начиная с 2007 года.

Обзор солидного вклада ОБСЕ в решение мировой проблемы наркотиков, в том числе с учетом рекомендаций конференций, отражен в документе, который был заблаговременно разработан и представлен на спецсессии Генеральной Ассамблеи ООН, посвящён-

5 Speeches & Statements by the 2017 OSCE Chairperson-in-Office, http://www.osce.org

ной мировой проблеме наркотиков, состоявшейся в Нью-Йорке в апреле 2016 года.

На общесистемной конференции ОБСЕ по борьбе с угрозой незаконных наркотиков, созванной в Вене в октябре того же года, собралось свыше 200 делегатов, представляющих правительства, внешнеполитические службы, антинаркотические и правоохранительные органы стран-участниц, а также международные и региональные организации, структуры гражданского общества и частные компании (ЧОПы, фармацевтические и т.п.), задействованные в решении мировой проблемы наркотиков. Участники сфокусировались на достижениях и проблемах, вытекающих из принятых в ООН Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков (2009). Были обстоятельно рассмотрены проблемы эффективного пресечения и предотвращения незаконного культивирования, производства и оборота нелегальных наркотиков и их прекурсоров и возможности одновременно обеспечить необходимый доступ к наркотическим веществам, находящимся под контролем, которые требуются в медицинских целях (речь прежде всего об обезболивающих наркосодержащих препаратах). Другие вопросы, поднимавшиеся на конференции, касались повышения эффективности предотвращения и профилактики преступлений, связанных с наркотиками; отмывания незаконных наркодоходов и перекрытия нелегальных финансовых потоков; применения в этих целях положений международных конвенций, соответствующих норм, стандартов и руководящих принципов. Получила своё дальнейшее развитие и традиционная для таких форумов дискуссия о предотвращении и лечении наркомании на основе научно-обоснованных подходов; о путях реабилитации и реинтеграции в общество тех, кто избавился от наркозависимости, о соблюдении в этом контексте прав человека и основных свобод, включая права молодёжи, женщин и детей; о разработке и претворении в жизнь ориентированной на развитие и сбалансированной политики контроля за оборотом наркотиков.

В текущем году общесистемная конференция ОБСЕ по борьбе с угрозой незаконных наркотиков будет посвящена «Связи между наркотрафиком, организованной преступностью и терроризмом», она запланирована на первую половину июля.

Сотрудничество для безопасности границ и по пограничным вопросам

Концепция в области безопасности границ и пограничного режима, принятая Советом министров ОБСЕ в 2005 году, задаёт необходимые рамки для развития взаимовыгодного сотрудничества государств-участников на основе принципов международного права, взаимного доверия, равноправного партнёрства, транспарентности и предсказуемости. Закрепив в этой Концепции положения о том, что обеспечение безопасности границ и пограничного режима относится к сфере национального суверенитета и ответственности государств, участники ОБСЕ в то же время условились развивать сотрудничество между своими пограничными, таможенными и миграционными службами, ведомствами, отвечающими за выдачу документов на въезд/выезд и виз, правоохранительными и другими компетентными национальными органами. Такое взаимодействие имеет целью с одной стороны – содействовать свободному и безопасному передвижению людей, товаров, услуг и инвестиций через границы, а с другой – не допускать перемещения через границы лиц, оружия, наркотиков и денежных средств, связанных с террористической и иной преступной деятельностью.

В соответствии с Концепцией, государства-участники ОБСЕ учредили контактные пункты и национальные координационные центры, замкнутые в единую сеть. Она позволяет обмениваться информацией и передовым опытом, а также запрашивать и оказывать друг другу необходимое техническое содействие в вопросах безопасности границ и пограничного режима. Важное преимущество сети заключается в том, что она обеспечивает необходимые технические условия для диалога в режиме реального времени о выполнении государствами принятых на себя обязательств и обмена мнениями о развитии пограничного взаимодействия.

Ежегодные встречи национальных контактных пунктов по вопросам безопасности границ также проходят с 2007 года. На первом этапе, в 2007–2011 годах, основное внимание уделялось становлению и развитию самой сети, а также совершенствованию координации и взаимодействия между этими пунктами. В дальнейшем представители национальных контактных пунктов и эксперты в области пограничной деятельности выносили на совместное рассмотрение темы миграции, межведомственного сотрудничества и укрепления доверия в регионе ОБСЕ.

Вопросы, касающиеся роли пограничных служб в предотвращении и пресечении терроризма, в противодействии незаконному обороту огнестрельного / лёгкого и стрелкового оружия, вооружений и взрывчатых веществ, предметов искусства, торговле людьми, а также риски и вызовы, связанные с нелегальной миграцией, обсуждались на встрече национальных контактных пунктов, состоявшейся в Вене в марте этого года. Участники встречи посетили Международную антикоррупционную академию, расположенную рядом с Веной, и ознакомились с её деятельностью по предупреждению и профилактике коррупции в пограничных и таможенных службах, подготовке и переподготовке специалистов по этим вопросам.

Полицейское сотрудничество в регионе ОБСЕ

Эффективное противодействие криминалу, в первую очередь организованной преступности, возможно лишь на основе тесного межгосударственного

сотрудничества, обмена опытом по укреплению и развитию национальных систем уголовного правосудия, создания институтов подготовки современных кадров, оказания друг другу помощи в ликвидации угроз, вызываемых преступной деятельностью, поддержания верховенства права и обеспечения уважения прав человека и основных свобод. Необходимую базу под такое взаимодействие подводит Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями, одобренная в 2012 году. В ней определены приоритеты полицейской деятельности ОБСЕ, к которым отнесены, в частности, следующие:

- борьба с организованной преступностью;
- противодействие терроризму;
- противодействие незаконным наркотикам и химическим прекурсорам;
- борьба с торговлей людьми;
- противодействие киберпреступности.

По мнению государств-участников ОБСЕ, Организации удалось добиться конкретных успехов в подготовке полицейских, в развитии потенциала по стратегическому планированию полицейской деятельности, в укреплении потенциала правоохранительных органов, в создании транспарентных, эффективных и действенных систем управления полицейскими кадрами и в создании структур по обеспечению подотчётности полиции. Это позволяет Организации вносить свой полезный вклад в развитие эффективной демократической полицейской деятельности в регионе. Важную роль в этих успехах играют и ежегодные встречи полицейских экспертов, которые проводятся, начиная с 2003 года. За прошедшие годы на таких встречах рассмотрены следующие темы:

- повышение эффективности правоохранительных органов в борьбе с торговлей людьми, особенно женщинами и детьми (2003);
- расследование преступлений сексуального характера (2004);
- повышение эффективности правоохранительных органов в предотвращении и пресечении преступлений на почве ненависти (2005);
- укрепление роли полиции и сотрудничества в борьбе с терроризмом (2007);
- борьба с угрозой киберпреступности (2008);
- преступления на почве ненависти и эффективное правоохранительное сотрудничество (2009);
- возможности для дальнейшего усиления деятельности ОБСЕ, связанной с полицейскими функциями (2010);
- гармонизация полицейской реформы с реформой более широкой системы криминального правосудия (2011);
- борьба с угрозой киберпреступлений (2012);
- укрепление роли ОБСЕ в деятельности, связанной с полицейскими функциями: опыт и извлечённые уроки (2013);
- усиление трансграничного сотрудничества систем уголовного правосудия для пресечения транснациональной преступности в регионе ОБСЕ (2014);
- борьба с организованной преступностью в регионе ОБСЕ – фокус на противодействие торговле людьми и незаконной миграции (2015);
- полицейская деятельность на основе современных систем управления: модель для стратегического планирования, укрепления партнёрских отношений между полицией и общественностью и противодействие транснациональным угрозам, вызванным криминальной деятельностью (2016).

Встреча полицейских экспертов 2016 году собрала свыше ста участников из государств ОБСЕ и стран-партнёров по сотрудничеству, а также международных и региональных организаций, научных кругов и т.п. «В последние годы криминальный ландшафт существенно изменился. Криминальные сети становятся всё более взаимосвязанными, активно используют в своих целях современные технологии и средства коммуникации. Эти сети быстро адаптируются в новых условиях и задействуют открывающиеся возможности. Внедрение и применение на практике передовых систем подготовки и принятия решений по вопросам полицейской деятельности позволяет менять сам характер этой работы, переводить её из режима реагирования в режим предупреждения и профилактики правонарушений», – отмечалось на встрече [6].

Каждый из перечисленных выше антитеррористических, антинаркотических, пограничных или полицейских форумов принимает, как правило, соответствующие рекомендации, либо публикует доклад о состоявшейся дискуссии. Рекомендации представляют собой конкретные и весьма практичные ориентиры для государств-участников по развитию сотрудничества в пресечении и предотвращении террористической и иной преступной деятельности, по укреплению общественного правопорядка, верховенства права, по обеспечению надлежащей защиты прав граждан, находящихся на пространстве ОБСЕ, и их свобод.

Некоторые соображения о дальнейших шагах

Казалось бы, государствами-участниками разработана солидная система антитеррористического и в целом антикриминального сотрудничества, приняты соответствующие международные обязательства, эксперты проводят регулярные обзоры достигнутого и вырабатывают новые рекомендации. Тем не менее, на пространстве ОБСЕ продолжают совершаться террористические акты, которые по-прежнему уносят жизни ни в чем не повинных детей, женщин, стариков. Какие дополнительные меры необходимы для того, чтобы в регионе ОБСЕ каждый мог реализовать своё право на жизнь, свободу и личную неприкосно-

6 http://www.osce.org

венность? Какова роль в этих усилиях именно ОБСЕ? [Воронков, Хельсинкский процесс, 2012. С. 310]

Для продуктивной борьбы с терроризмом и преступностью участникам Организации следует определиться, с кем именно им приходится иметь дело. Каков «портрет преступника» и каковы масштабы проблемы? К сожалению, весьма скудная информация на этот счет, тем более о характере преступности в регионе ОБСЕ, не позволяет поставить ей надежные барьеры.

По оценкам Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП), ежегодные доходы транснациональной организованной преступности составляют около 870 миллиардов долларов США, объем, равный примерно полутора процентам общемирового валового внутреннего продукта. Из них около 320 миллиардов долларов США приходятся на долю от незаконного оборота наркотиков. Незаконные доходы от продаж всех видов подделок (спиртных напитков, табачных изделий, лекарств и т.д.) в регионе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), по данным её экспертов, составляют около 250 миллиардов долларов США ежегодно. В результате преступлений, совершаемых в киберпространстве, включая кражи персональных данных – одной из наиболее доходных форм криминальной деятельности в этой области – в карманы преступников ежегодно перетекает не менее 1 миллиарда долларов США. По сведениям Международной организации труда (МОТ), доходы преступных группировок, занятых нелегальной миграцией и торговлей людьми, ежегодно приносят им около 32 миллиардов долларов США. Эти оценки УНП и ОЭСР сделаны в 2009 году, а МОТ – в 2005 году, то есть это данные восьми- и двенадцатилетней давности! Ограничиваются ли наши знания о преступности в регионе ОБСЕ только этими сведениями? К сожалению, ответ на данный вопрос, скорее, утвердительный. В этом ряду, безусловно, обратило на себя внимание заявление действующего председателя ОБСЕ, министра иностранных дел Австрии С. Курца о том, что среди иностранных боевиков-террористов замечены свыше 100 тысяч человек из региона ОБСЕ[7]. Насколько таких сведений достаточно для пресечения их активности? А каковы объемы средств, выручаемых террористами, например, за освобождение заложников? Чем «универсальный террорист» отличается от своего подельника, орудующего на пространстве ОБСЕ?

Без конструктивного сотрудничества между государствами едва ли удастся предотвратить новые теракты и другие проявления транснациональной преступности. Кризис доверия в ОБСЕ, безусловно, не способствует такому взаимодействию. Он затрудняет и ответ на вопрос о том, в чём состоит добавленная стоимость антикриминального сотрудничества именно в рамках ОБСЕ, по сравнению, например, с такими организациями, как Интерпол и/или Управление ООН по наркотикам и преступности. Однако без внятных ответов на эти вопросы эффективное пресечение терроризма, преступности на пространстве ОБСЕ вряд ли возможно. Подстегнуть такую работу помог бы комплекс следующих мер.

Во-первых, следовало бы укрепить аналитический потенциал ОБСЕ. Последние несколько лет бюджет Организации утверждается на условиях нулевого реального роста, поэтому речь об усилении, тем более расширении Секретариата или других исполнительных структур, очевидно, не идет. В таких условиях необходимый эффект могли бы дать нестандартные решения. Одно из них — созыв периодических встреч руководителей правоохранительных органов государств-участников ОБСЕ. Обмен оценками криминальной угрозы в регионе ОБСЕ, а также на национальном уровне, совместный обзор усилий по предотвращению терроризма, пресечению организованной преступности, незаконного оборота наркотиков, торговли людьми и киберпреступности (т.е. именно тех приоритетов, которые определены в Стратегической концепции ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями), возможные дополнительные договоренности между руководителями об антикриминальном взаимодействии на кратко- и среднесрочную перспективу, несомненно, повышали бы безопасность в регионе и работали на укрепление доверия между всеми участниками Организации.

Аналогичный опыт на уровне руководителей правоохранительных подразделений «полевых» присутствий ОБСЕ полностью себя оправдал. На встрече в 2014 году каждому из них было предложено сделать обзор криминальной, в том числе террористической, угрозы в стране пребывания. В результате этой инициативы возник целый ряд новых совместных проектов, упрочивших субрегиональное и региональное сотрудничество и повысивших эффективность борьбы с преступностью. Другой итог этой встречи – активное заимствование и использование передового опыта одних регионов другими (например, балканского – в центрально-азиатском регионе и наоборот).

Есть все основания полагать, что периодические, например, раз в три – пять лет встречи руководителей правоохранительных органов государств-участников ОБСЕ заметно укрепят безопасность и антикриминальное сотрудничество, а затраты на их проведение, в рамках регулярного бюджета ОБСЕ, полностью себя оправдают. Пришло время, чтобы руководители правоохранительных органов, те, кто принимает решения и несёт ответственность за предупреждение преступности, взяли инициативу в свои руки и начали ставить экспертам задачи, руководствуясь профессиональным видением проблемы.

Во-вторых, использовать естественные преимущества Организации в области пограничного со-

7 Speeches & Statements by the 2017 OSCE Chairperson-in-Office, http://osce.org

трудничества. ОБСЕ, пожалуй, единственная международная организация, участники которой приняли обязательство обеспечить политический диалог по вопросам безопасности границ и пограничного режима и утвердили соответствующую Концепцию (2005). За истекшее десятилетие национальными контактными пунктами по вопросам безопасности границ наработана солидная база конкретных экспертных предложений. Имеет смысл оценить проделанную работу и наметить приоритеты по дальнейшему выполнению погранконцепции, например, на период до 2025 года. Тем более, что п.10 документа прямо предусматривает периодический обзор и мониторинг деятельности ОБСЕ по вопросам границ. Решать такую задачу оптимально при непосредственном участии руководителей погранслужб государств-участников ОБСЕ.

В-третьих, развивать антитеррористическую составляющую в работе Парламентской ассамблеи ОБСЕ. К предложению создать на её базе комитет по противодействию терроризму привлекла внимание Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко, выступая на международной конференции «Политика безопасности ОБСЕ. Взгляд со стороны женщин» (Вена, 23 марта 2017 года). Деятельность такого комитета, отмечалось в выступлении, содействовала бы дальнейшему сближению подходов государств-участников в борьбе с террористической угрозой, координации их действий на данном направлении[8].

Кроме того, уже сложилась добрая традиция регулярных выступлений Координатора ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам и Председателя Комитета по вопросам безопасности (невоенные аспекты) Постоянного совета с докладами на сессиях Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА). Полезно, чтобы и спецпредставитель Председателя ПА по контртеррору принимал участие в заседаниях Комитета по вопросам безопасности Постоянного совета, других антитеррористических мероприятиях, организуемых исполнительными структурами ОБСЕ, включая её «полевые» присутствия и институты.

В-четвёртых, совершенствовать и укреплять государственно-частное партнёрство по предупреждению преступности. Решение № 5 о государственно-частном партнёрстве в предотвращении терроризма Совет министров ОБСЕ принял в Мадриде в ноябре 2007 года. Десятилетие – подходящий срок для того, чтобы провести обзор проделанной работы и, возможно, подумать над тем, чтобы разработать свод принципов такого партнерства для предупреждения в регионе ОБСЕ не только терроризма, но и преступности.

Осуществление этих шагов укрепит безопасность, снизит террористическую и криминальную угрозу, защитит всех граждан на пространстве ОБСЕ, в том числе дипломатов, от терактов. Важно, чтобы запуск диалога в ОБСЕ по таким и схожим инициативам работал на укрепление доверия в Организации [A. Nemcova, CSCE Testimonies, 2013, P. 32–33]. Очевидно, что обеспечение основных прав каждого человека, включая право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность заслуживает того, чтобы постараться надёжно осуществить его на практике.

8 http://osce.mid.ru/-/vystuplenie-predsedatela-soveta-federacii-v-i-matvienko-na-konferencii-politika-bezopasnosti-obse-vzglad-so-storony-zensin-vyzovy-i-perspektivy-novoj-?inheritRedirect=true

Литература

Воронков Л.С., Хельсинкский процесс и европейская безопасность, что дальше? МГИМО-Университет, 2012.

Загорский А., Хельсинкский процесс, Москва, Права человека, 2005.

J. Andrŭani, Le Piиge, Helsinki et la chute du communisme, Odile Jacob, 2005.

Megaterrorism: a New Challenge for a New Century, PIR Library Series, 2003.

S. Liechtenstein. The 22-nd OSCE Ministerial Council Meeting in Belgrade: An Anniversary Without Celebration // Security and Human Rights vol. 26 (2015), issues 2–4.

M.P. de Brichambaut. The OSCE in perspective, six years of service, six questions and a few answers // Security and Human Rights, vol. 1 (2012).

World against Drugs, IDEC XXX, Package of documents developed at the anniversary 30-th international drug enforcement conference, 2013.

Nemcova. CSCE Testimonies, Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972–1989, Prague, 2013.

References

L.S. Voronkov, Hel'sinkskij process i evropejskaja bezopasnost', chto dal'she? [Helsinki process and European safety, what is next?] MGIMO-Universitet, 2012.

A. Zagorskij, Hel'sinkskij process, Moskva, Prava cheloveka, [Helsinki process, Moscow, Human rights] 2005.

J. Andréani, Le Piège, Helsinki et la chute du communisme, Odile Jacob, 2005.

Megaterrorism: a New Challenge for a New Century, PIR Library Series, 2003.

S. Liechtenstein. The 22-nd OSCE Ministerial Council Meeting in Belgrade: An Anniversary Without Celebration // Security and Human Rights vol. 26 (2015), issues 2-4.

M.P. de Brichambaut. The OSCE in perspective, six years of service, six questions and a few answers // Security and Human Rights, vol. 1 (2012).

World against Drugs, IDEC XXX, Package of documents developed at the anniversary 30-th international drug enforcement conference, 2013.

A. Nemcovà. CSCE Testimonies, Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972-1989, Prague, 2013.