

К проблематике наркотиков в деятельности Шанхайской организации сотрудничества

Конаровский М. А.

Аңдатпа

Мақалада Ауғанстан аумағынан есірткіні таратуға қарсы тұру мәселесі ШЫҰ қызметінің маңызды басымдығы ретінде, сондай-ақ оны шешу кезінде қолданылатын шаралар қарастырылады.

Аннотация

В статье рассматривается вопрос противодействия распространению наркотиков с территории Афганистана как важнейший приоритет деятельности ШОС, а также меры, предпринимаемые для его разрешения.

Abstract

The article considers the issue of fighting drugs distribution from the territory of Afghanistan as the outmost priority in the activity of the SCO, as well as the measures to address it.

Одной из основных стратегических задач Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) является поддержание и укрепление безопасности и стабильности, совместное противодействие терроризму, сепаратизму, экстремизму, а также незаконному обороту наркотиков и другим видам транснациональной преступности на широком евро-азиатском пространстве, которое географически охватывает Казахстан, Китай, Кыргызстан, Россию, Таджикистан и Узбекистан¹.

В этом контексте наибольшую угрозу стабильности в регионе представляет турбулентная и пока далекая от разрешения конфликтная ситуация в Афганистане. Фокусирование особого внимания международного сообщества на этой стране в связи со свержением режима талибов в 2001 году придало дополнительный внешнеполитический вес ШОС, а соответственно, вызвало повышенный интерес к ее деятельности. Затяжной внутриафганский конфликт негативно сказывается и на находящейся в многолетнем кризисе экономике страны, что создает дополнительные благоприятные условия для обеспечения «свободы рук» многочисленным террористическим структурам, как региональным, так и международным. Слабость центральной власти в «постталибском» Кабуле обусловила и сохранение, а впоследствии и новый взлет индустрии нелегального производства и распространения наркотиков в качестве одной из основных материальных составляющих подрывной и террористической деятельности антиправительственных сил².

Противодействие распространению наркотиков с территории Афганистана в ближайшей и среднесрочной перспективе останется важнейшим приоритетом ШОС³. Пристальное внимание к этой проблеме со стороны членов ШОС, как на национальном, так и на коллективном уровне,

¹ Хартия Шанхайской организации сотрудничества. Ст. 1 Цели и задачи. Идти в ногу со временем. Избранные документы ШОС Пекин, 2006 г. – С. 32.

² До 2002 года доходы от производства наркотиков были одной из основных составляющих финансовой платформы режима талибов и тесно связанных с ним международных террористических структур, включая «Аль-Каиду». К рубежу 2000 года в стране производилось до трех четвертей всего мирового опиума. Однако летом того же года талибы, находясь под жестким международным давлением, но остро нуждаясь во внешней гуманитарной помощи, были вынуждены ввести жесткий контроль за посевами опиума и марихуаны. (The Developing Drug Situation in Afghanistan. pp. 2–3. Drug Production in Afghanistan: A Challenge to International Community. International Forum in Moscow, June 9–10, 2010.)

³ См. Совместное коммюнике по итогам заседания Совета глав правительств (премьер-министров) государств – членов ШОС. Душанбе, 25.11.2010 г. (www.sectSCO.org).

обусловлено тем, что именно геополитическое пространство Организации испытывает особое давление со стороны наркотрафика и связанных с ним международного криминала и организованной преступности. Территория государств – членов ШОС не только стала основным транзитным маршрутом, но и все более расширяющимся рынком распространения и потребления наркотиков афганского происхождения. Наркобизнес, оказывая активную финансовую подпитку оппозиционному правительству ИРА¹ силам, способен играть такую же деструктивную роль в соседних регионах к северу от Афганистана, превращаясь в серьезную угрозу для стабильности и национальной безопасности государств Центральной Азии².

Наибольшее давление со стороны нелегального наркотрафика из Афганистана испытывает Россия, которая в последние годы занимает первое место в мире по уровню потребления наркотиков. Если от этого зла в мире ежегодно погибают до 100 тысяч человек, то почти треть из них – в России. На ее территорию ежегодно нелегально, в основном через Таджикистан, Кыргызстан и Казахстан, ввозятся десятки тонн афганского опиума, из которых удается задержать не более десятой части³. Растет потребление героина и в Китае (в 2009 году более 2 млн чел.), при ежегодном приросте в последние годы на 16 %⁴. К этому же времени контрабанда афганских наркотиков составляла 13 %. Соответственно, на долю Узбекистана в этот же период приходилось около 3 % при 130 тыс. потребителей⁵. При этом, по мнению некоторых аналитиков, активные меры, предпринимаемые в последнее время правительствами Ирана и Пакистана по дополнительному укреплению своих границ с Афганистаном, могут привести к дополнительной переориентации нелегальных потоков контрабанды наркотиков из этой страны на северные, т. е. центрально-азиатские маршруты контрабанды.

Афганское правительство хорошо осознает глубину и серьезность всех, как внутренних, так и внешних аспектов проблемы наркотиков в стране и их тесную взаимосвязь. При значительном содействии со стороны мирового сообщества, в том числе и государств – членов ШОС, Кабул прилагает большие усилия в противодействии производству и распространению наркотических средств. Работа ведется на основе Национальной антинаркотической стратегии, а также через Целевой фонд поддержки тех провинций страны, которые запретили на своей территории наркопроизводство. Деятельность на данном направлении и координация соответствующих международных контактов абсорбируется министерством по борьбе с наркотическими средствами. Стратегические задачи сфокусированы на ликвидации производства опиума как отрасли экономики, на активном поощрении фермеров к отказу от нелегального выращивания наркотиков, в том числе путем предоставления им соответствующих альтернатив, обеспечения доступа к кредитованию и т. д. В более широком контексте задача состоит в обеспечении в стране безопасности и правопорядка, всемерном совершенствовании системы и механизмов государственного управления. В рамках этой стратегии особо выделяется значение регионального антитеррористического сотрудничества, а также усилий по сокращению спроса на наркотики в странах-потребителях⁶.

¹ Выступление министра по борьбе с наркотическими средствами Афганистана З. А. Мокбель Усмани на Международном форуме «Афганское наркопроизводство: вызов мировому сообществу». Москва, 9–10 июня, 2010, стр. 5.

² Beijing, Moscow join hands to fight drug trafficking. China Daily. Beijing, November 25, 2010.

³ Пресс- конференция директора Федеральной службы по контролю за наркотиками России В. Иванова в Пекине. China Daily. Beijing, November 25, 2010.

⁴ China Daily. Beijing. June 2, 2011.

⁵ Всемирный доклад о наркотиках 2010 год. Резюме. Управление ООН по наркотикам и преступности (UNODC). Вена. Стр. 15, 16.

⁶ Afghanistan National Development Strategy. Prioritization and Implementation Plan. mid 2010-mid 2013, Volume 1. pp. 9, 42-44.

В декабре 2010 года в Москве подписан Меморандум о сотрудничестве между РФ, Афганистаном, Таджикистаном и Пакистаном о сотрудничестве в антинаркотической сфере. www.infoshos.ru.

Ряд международных структур, таких как ООН, Евросоюз и ОБСЕ, также реализуют в стране свои проекты. Вместе с тем, несмотря на предпринимаемые усилия, на национальных и многосторонних уровнях проблема пока далека от разрешения. Наркотрафик из южного «подбрюшья» ШОС не только не ослабевает, но и имеет тенденцию к росту, и сегодня его объем колеблется в пределах 3 млрд дол. В числе основных внутренних причин такой ситуации – общая нестабильность в Афганистане, которая, несмотря на значительные усилия ООН и международной коалиции, имеет тенденцию к дальнейшему обострению. Среди внешних факторов проблемы – несовпадения или тактические различия в подходах или, как минимум, отсутствие четкой согласованности в деятельности международного сообщества на антинаркотическом треке ИРА¹. Каждая из активно присутствующих в Афганистане внешних сил, начиная от крупных мировых держав и региональных соседей до международных и региональных структур, вырабатывает и реализует здесь собственные «повестки дня». А они далеко не всегда совпадают в масштабах и в конкретной направленности. Вместе с тем, наблюдается определенная тенденция к преодолению такой ситуации.

Основные районы производства наркотиков в Афганистане находятся в его южных и юго-восточных, практически почти не контролируемых правительством районах (среди которых особое место занимают провинции Гильменд и Нангархар). В последние годы резко увеличилась и доля северо-восточных провинций, среди которых лидирует Бадахшан², имеющий непосредственный выход на Китай и Таджикистан, а также на нестабильные районы северо-запада Пакистана. В последние годы производство опиума в Афганистане увеличилось более чем в 40 раз, составив до 90 % общемирового (при режиме талибов, т. е. до 2002 года – 75 %) ³. «Северный маршрут» трафика через Центральную Азию в Россию⁴ является одним из наиболее крупных. При этом террористические группировки «Аль-Каида» и талибов, а также достаточно тесно связанные с ними оппозиционные группы из Центральной Азии не только всемерно поощряют, но и фактически открыто побуждают производство афганского героина и марихуаны, в том числе для финансирования своего силового противостояния правительству⁵.

Несмотря на некоторое сокращение в последнее время общих посевов под опиумный мак в Афганистане⁶, усилия мирового сообщества в конкретном сотрудничестве с Кабулом по противодействию посевам мака пока не приносят значительных результатов. Дополнительные неопределенности не только в общую обстановку Афганистане, но и на ситуацию вокруг проблемы афганских наркотиков может внести и начавшаяся летом 2011 года реализация планов США и НАТО о постепенном снижении в стране своего военного присутствия и передаче управления в руки национальных органов.

¹ Хатаев А. Ц. Единство целей и искренность в сотрудничестве – залог успеха в борьбе с транснациональными наркотиками. // Вестник Академии общественной безопасности МВД России. – 2010. – № 1. – стр. 72. ISSN 1997 – 1001.

² The Developing Drug Situation in Afghanistan. pp 3,5. Drug Production in Afghanistan: A Challenge to the International Community. International Forum. Moscow, June 9-10, 2010. В северных районах страны находятся до 500 наркотических центров и лабораторий. China Daily. November 25, 2010.

³ Всемирный доклад о наркотиках. 2010 год, стр. 13.

⁴ Более подробно о маршрутах афганского наркотрафика см: The Developing... .pp.6, 97.

⁵ Интервью с министром по борьбе с наркотическими средствами Афганистана З. А. Мокбелем (www.afghanistan.ru).

⁶ Если пик приходился на 2007 год – 193 тыс. га, то в 2009 году общая площадь посевов опийного мака в ИРА снизилась до 123 тыс. га. В: The Developing Drug Situation in Afghanistan...pp.8–9.; По утверждению министра по борьбе с наркотическими средствами Афганистана З. А. Мокбеля, на сегодняшний день 20 провинций страны полностью очищены от выращивания наркотиков (www.afghanistan.ru).

Юридической основой для совместных действий государств – членов ШОС в противодействии наркоугрозе и связанной с ней преступности является Соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, заключенное между ними в 2004 году¹. Оно определило общие правовые рамки взаимодействия «шестерки» при выработке стратегии и совместных мер антинаркотической борьбы. Конкретное сотрудничество осуществляется непосредственно между соответствующими ведомствами, в том числе в рамках созданного института регулярных совещаний руководителей антинаркотических ведомств государств – членов Организации.

На начальном этапе совместной деятельности в рамках ШОС на антинаркотическом направлении основное внимание концентрировалось прежде всего на выработке консолидированных подходов к имплементации Соглашения, а конкретное сотрудничество осуществлялось прежде всего путем обмена информацией, опытом работы и совместной подготовки кадров. На совещании руководителей антинаркотических ведомств в декабре 2004 года в числе других приоритетов в борьбе с контрабандой наркотиков из Афганистана особое внимание обращалось на широкое использование операции по методу «контролируемая поставка» в целях выявления и привлечения к ответственности активных участников преступных группировок и отдельных лиц. Параллельно упор делался и на необходимость активизации профилактических мероприятий по оздоровлению наркоситуации в самих государствах – членах ШОС.

Актуальность проблемы наркотрафика из Афганистана проявляется и в неизменном присутствии этой темы на повестке дня всех ежегодных саммитов Организации. Декларация саммита глав государств – членов ШОС 2009 года, выразив серьезную озабоченность сложной ситуацией в Афганистане и связанными с ней общими угрозами незаконного оборота наркотиков, терроризма, трансграничной организованной преступности, призвала к расширению географии антинаркотического сотрудничества и активизации взаимодействия с государствами – наблюдателями при ШОС, с Афганистаном, другими заинтересованными странами, а также региональными и международными структурами, в первую очередь с ООН². Декларация 2010 года акцентировала внимание на бесперспективности решения проблемы Афганистана только силовыми методами, особо подчеркивала, что мир и стабильность в стране также является решающим фактором для обеспечения безопасности и устойчивого социально-экономического развития всего региона. Значимое место занимает и констатация поддержки усилий государств – членов ШОС, принимающих участие в осуществлении проектов экономической реконструкции ИРА во взаимодействии с международными институтами и другими заинтересованными сторонами³. В таком же ключе были выдержаны и оценки Декларации саммита ШОС в Астане в июне 2011 года, вновь подчеркнувшей принципиальную важность достижения в стране мира и стабильности в качестве одного из главных факторов обеспечения региональной и международной безопасности⁴. Успех на этом направлении будет предопределять и реальную возможность многоцелевого международного сотрудничества в широком контексте, в том числе в части противодействия криминальному наркопроизводству и наркотрафику.

¹ Идти в ногу с веяниями времени. Развивать «Шанхайский дух». Избранные документы о ШОС. (2) Пекин, 2006 г., стр. 269.

² Екатеринбургская Декларация глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества. 16 июня 2009 г. В: Идти в ногу с веяниями времени. Развивать «Шанхайский дух». Избранные документы о ШОС (111). Пекин, 2010. стр.281–282.

³ Декларация десятого заседания Совета глав государств – членов ШОС. Ташкент 10-11 июня 2010 года. Сайт ШОС. www.sectsc.org. Астанинская Декларация десятилетия Шанхайской организации сотрудничества. Астана, 15 июня 2011 года (www.setco.org).

⁴ Астанинская Декларация.

На основании решений встреч глав государств, а также совещаний глав правительств государств – членов ШОС в разные годы рассматривались такие актуальные вопросы, как выработка предложений по формированию единого Перечня наркотических средств, подлежащих национальному контролю, налаживание анализа наркоситуации и выявление ее тенденций, в том числе для разработки совместных мер по пресечению трафика и созданию вокруг Афганистана «антинаркотических поясов безопасности». В конкретном плане немаловажное значение имеет задача расширения рабочих контактов и сотрудничества с соответствующими международными и региональными структурами, объединения усилий структур ШОС с такими региональными организациями, как СНГ, ОДКБ, АСЕАН, с которыми подписаны двусторонние рамочные документы о сотрудничестве. Особое внимание уделяется ООН и ее профильным структурам. Солидной основой для такого сотрудничества, придания ему системного и субстантивного характера стала Резолюция A/RES/64/183 64-й сессии ГА ООН от 23 февраля 2010 года и Совместная декларация о сотрудничестве между Секретариатами ШОС и ООН, подписанная весной того же года в Ташкенте.

Знаковым событием для взаимодействия в рамках Организации на треке противодействия незаконному обороту афганских наркотиков имело проведение в 2009 году под эгидой ШОС международной конференции. После рассмотрения этой проблемы в связи с терроризмом и организованной преступностью был одобрен ряд совместных с Афганистаном документов в части фиксирования общих подходов к проблемам борьбы с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и организованной преступностью. В этом же контексте высоко оценивались достижения правительства ИРА по сокращению производства опиумного мака, обращалось внимание на необходимость наращивания региональных и международных усилий в этом направлении. Особо обращалось внимание на сочетание силовых мер и целевых социально-экономических программ в качестве залога успешной борьбы с терроризмом, производством и оборотом наркотиков. В конкретном ключе подчеркивалась необходимость активизации подготовки в Афганистане соответствующих кадров, а также значение работы Центрально-азиатского регионального координационного центра (ЦАРИКЦ). Высказана поддержка инициативы по реализации ряда региональных экономических, прежде всего транспортных проектов, что способствовало бы большему вовлечению Афганистана в хозяйственную структуру региона. Одновременно отмечалась необходимость более тесного сотрудничества международного сообщества в оказании помощи ИРА при безусловной центральной роли ООН¹.

На проведенном после конференции первом Совещании руководителей антинаркотических ведомств «шестерки» для более предметной проработки указанных вопросов была достигнута договоренность о формировании такого экспертного института, как Совещание старших должностных лиц. В 2010 году в его рамках были запущены четыре рабочие группы: по совершенствованию договорно-правовой базы сотрудничества, по правоохранительной деятельности, по контролю за прекурсорами, а также по снижению спроса на наркотики.

Новым этапом в консолидации деятельности ШОС на антинаркотическом направлении явилось принятие на саммите в Астане в июне 2011 года Антинаркотической стратегии, рассчитанной на пять лет, и Программы действий по ее реализации. Основная цель документа – определение общих на пространстве ШОС направлений по совершенствованию системы противодействия незаконному обороту наркотиков, профилактики наркомании, лечения и реабилитации наркозависимых лиц. Особо выделяется значение совместных усилий для эффективности борьбы с наркотиками в самом широком контексте в интересах существенного сокращения их немедицинского потребления в странах – членах ШОС.

¹ Декларация Специальной конференции по Афганистану под эгидой ШОС 27 марта 2009 года, г. Москва.

Это положение представляется особо актуальным, поскольку совершенно очевидно, что разрешить проблему наркотиков, в том числе афганского происхождения, невозможно без мер противодействия их потреблению, а также без ужесточения соответствующих внутренних законодательств. Предстоит скрупулезная работа по созданию единого банка законодательной базы стран «шестерки» в сфере борьбы с наркобизнесом, в том числе для последующей разработки предложений по их дальнейшей гармонизации.

В этой же связи документ акцентирует внимание на расширении рабочих контактов с международными, региональными и субрегиональными организациями. Практическим выражением такого намерения стало подписание в канун Астанинского саммита Меморандума о взаимопонимании между Секретариатом ШОС и Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП). Весомый вклад в соответствующее международное сотрудничество ШОС может внести и расширение в последнее время сотрудничества между его Региональной антитеррористической структуры (РАТС) и ЦАРИКЦ, а также региональным отделением Управления ООН по наркотикам и преступности. В его основные задачи будет входить координация по противодействию использованию средств от реализации наркотиков для финансирования терроризма.

Нацеленная на развитие международного сотрудничества, Стратегия способна придать серьезный дополнительный импульс комплексному антинаркотическому взаимодействию стран ШОС и с Афганистаном. Конечной целью этого должно быть противодействие наркоугрозе с территории этой страны по всей цепочке производства и распределения наркотиков, на что обращалось особое внимание еще в Ташкентской Декларации глав ШОС летом 2010 года¹.

Совершенно очевидно, что только совместные усилия всех вовлеченных в ИРА сил могут принести реальные плоды как для стабилизации обстановки в этой стране и перехода к мирной жизни, так и для решения проблемы наркоугрозы с ее территории. Такие призывы все более отчетливо звучат как в официальных документах ШОС последнего времени, так и на представительных международных конференциях, обсуждающих комплекс нынешней проблематики Афганистана, включая производство и распространение наркотиков с его территории². Активная совместная линия мирового сообщества и правительства Афганистана в борьбе с этим злом способна серьезно подорвать и финансовые источники подпитки международного терроризма и героиновой агрессии. В противном случае, они будут оставаться самым серьезным вызовом не только в регионе ШОС и всей Центральной Евразии, но и в более широком международном контексте. Серьезность же такого положения нашла отражение в резолюции 1943 Совета Безопасности ООН от 13 октября 2010 года, которая квалифицировала незаконное производство, оборот и торговлю наркотиками как угрозу международному миру и стабильности³.

¹ Декларация десятого заседания Совета глав государств-членов ШОС. Ташкент, 10-11.06. 2010. www.sectsco.org

² Declaration of the International Parliamentary Conference "OSCE and CIS: New opportunities and Prospects". St. Petersburg. October 28, 2010; Drug Production in Afghanistan: A Challenge to the International Community. International Forum. Moscow, June 9-10, 2010; Kabul International Conference on Afghanistan. 20 July 2010 etc.

³ www.un.org/ru/documents/ods (2010)