

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИИ ЕС ПО БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

С.С. Вардазарян

Рассматриваются угрозы международного терроризма в Европейском Союзе и основные методы, которые предлагаются соответствующими структурами в ЕС по противодействию данной угрозе.

Ключевые слова: международный терроризм; Европейский Союз; защита; противодействие; реагирование; преследование.

Стратегия ЕС по борьбе с терроризмом охватывает четыре направления работы в соответствии со стратегическими задачами. Стандартом стратегических задач или лозунгом можно считать борьбу с терроризмом во всем мире, соблюдая права человека, и превратить Европу в более безопасный регион, где граждане живут в условиях свободы, безопасности и правосудия.

Первая стратегическая задача – это предотвращение, т.е. предупредить приобщение лиц к терроризму на основе обращения к ключевым факторам

или коренным причинам, которые могут приводить к радикализации и вербовке террористов в Европе и по всему миру. Следует отметить, что терроризм угрожает не только России или США, но не в меньшей степени и Европейскому континенту. Поэтому данные стратегические задачи наиболее понятны, по сути и по содержанию европейцам, которые боятся потерять свою безопасность, ценности демократического общества, права и свободу. Европейский союз находится в зоне все большей открытости, в которой внутренние и внешние аспекты

безопасности тесно взаимосвязаны. Эта зона все большей взаимосвязанности, допускающая свободные перемещения людей, идей, технологий и ресурсов. Этими условиями и пользуются террористы, преследующие свои преступные цели.

Учитывая, что современная угроза со стороны международного терроризма оказывает влияние и имеет корни во многих частях мира, за пределами ЕС, жизненно важно является сотрудничество со странами Северной Африки, Ближнего Востока и Юго-Восточной Азии. Но вернемся к первому пункту стратегии ЕС по борьбе с терроризмом, которая гласит, что для того, чтобы предотвратить приобщение к терроризму и остановить появление следующего поколения террористов, ЕС согласовал комплексную стратегию и план действий по борьбе с радикализацией и вербовкой террористов. Данная стратегия основывается на противодействии радикализации и приобщению таких террористических групп как аль-Каида (даже после смерти лидера аль-Каиды Усамы бен-Ладена) и другие террористические организации, проповедующие террор [1].

Задача борьбы с радикализацией и вербовкой террористов лежит главным образом на странах ЕС на национальном, региональном и местном уровнях. Тем не менее, работа ЕС в этой области, включая вклад Еврокомиссии, может стать важной основой для координации национальной политики.

Среди приоритетов “предотвращения” следующие: развитие общих подходов для выявления и решения проблем поведения, особенно в случаях злоупотребления интернетом; решение проблем подстрекательства и вербовки, в частности, в специфических условиях, например, в тюрьмах, местах религиозного обучения или отправления культа, в особенности, путем принятия законодательства, определяющего такого рода поведение как преступление; разработка стратегии работы со СМИ и населением для более тщательного разъяснения политики ЕС; содействие надлежащей практике, демократии, образованию и экономическому процветанию через программы помощи Евросоюза в странах ЕС; установление межкультурного диалога внутри и за пределами Евросоюза.

Следующим компонентом стратегии ЕС по борьбе с терроризмом является “Защита”.

Защита является ключевой частью стратегии по борьбе с терроризмом. Члены Евросоюза должны нести основную ответственность за повышение защищенности ключевых объектов, взаимозависимость пограничной безопасности, транспорта и другой трансграничной инфраструктуры. Данные меры требуют коллективных эффективных

действий. Там, где существуют режимы безопасности на уровне ЕС, как, например, безопасность границ и транспорта, ЕС и в особенности Еврокомиссия играют важную роль в повышении стандартов.

Усиление защиты внешних границ будет способствовать непроникновению на территорию ЕС террористов. Усовершенствование пограничного контроля путём ввода системы биометрической информации в удостоверение личности и проездные документы будут способствовать незаконному проникновению в страну. На наш взгляд, в оценке риска, как часть общих усилий по укреплению контроля и наблюдения на внешних границах ЕС, должно быть задействовано Европейское пограничное агентство (Фронтекс). Также должна быть использована Шенгенская информационная система, дающая возможность обмениваться и получать информацию. Другим немаловажным фактором обеспечения безопасности является работа над повышением стандартов безопасности транспорта. Должны быть усилены защита аэропортов, морских портов и воздушных судов. Такие меры должны быть разработаны и усовершенствованы на основе сочетания конкретных оценок угрозы и уязвимости.

Подытоживая, скажем, что среди ключевых приоритетов “Защиты” следующие: усовершенствование защищённости паспортов ЕС через введение биометрики; создание системы визовой информации (VIS) и Шенгенской информационной системы (SISII); развитие через Фортекс эффективного анализа рисков на внешней границе ЕС; внедрение согласованных общих стандартов гражданской, воздушной, портовой и морской безопасности; согласование европейской политики по программе защиты жизненно важных объектов инфраструктуры [2].

Немаловажным компонентом по борьбе с терроризмом является “Преследование”.

В данной сфере нужно совершенствовать и выполнять задачи по противодействию террористической деятельности и преследовать террористов, не взирая на границы. Нужно воспрепятствовать планированию и совершению терактов, уничтожать сети вербовщиков террористов, ликвидировать финансирование террористов, а также не допускать к материалам, служащим основой для терактов. Данные мысли и идеи были закреплены Гаагской программой при поддержке национальных стран ЕС.

На национальном уровне компетентные органы должны обладать необходимыми средствами для сбора и анализа информации, а также организации преследования и проведения расследования

в отношении террористов. Установление общего понимания угрозы лежит в основе разработки общей политики реагирования на такую угрозу. Здесь важную роль играет Единый аналитический центр (Центр ситуаций).

Подытоживая эту часть стратегии, скажем, что ключевые приоритеты “преследования” – это: укрепление национального потенциала для борьбы с терроризмом в свете рекомендаций экспертной оценки национальных антитеррористических мер; эффективное использование Европола и Евросоюза для укрепления сотрудничества между полицейскими и судебными органами, продолжение практики привлечения оценок угрозы общеевропейским аналитическим центром к разработке антитеррористических мер; дальнейшее развитие взаимного признания судебных решений, в том числе принятие европейского ордера на предоставление свидетельских показаний; обеспечение повсеместного применения и оценки действующего законодательства, а также ратификации соответствующих международных договоров и конвенций и т.д.

“Реагирование”. Свести уровень риска террористических актов до нуля очень трудно, но нужно бороться для того, чтобы минимизировать эту угрозу, а также быть готовым к последствиям совершаемых терактов. Реагирование на происшествие нередко будет похожем независимо от того, было ли это событие природным, техногенным или технологическим, поэтому системы реагирования, существующие для ликвидации последствий природных катастроф, могут также использоваться для снижения уровня воздействия террористического акта на граждан. Меры реагирования на любое из подобных событий должны в полной мере задействовать существующие структуры, включая Механизм защиты гражданского населения, который был создан в ЕС для реагирования на прочие значительные европейские или международные кризисы. В случае происшествий с трансграничными последствиями потребуются быстрый обмен операционными данными, согласованность СМИ и взаимной оперативной поддержки с использованием всех имеющихся средств, включая военные ресурсы. От способности ЕС принять согласованные и коллективные действия будет зависеть степень эффективности и результативности реагирования. Создание механизма координации в условиях кризиса в ЕС, вместе с необходимыми оперативными процедурами, позволит обеспечить согласованность мер реагирования ЕС на террористические акты. Члены Евросоюза имеют большой опыт в обеспечении реагирования в чрезвычайной ситуации. Тем не менее, по-прежнему имеется не-

обходимость наличия в ЕС, при поддержке общеевропейских институтов, включая Еврокомиссию, коллективных ресурсов для общего реагирования в случае крайней необходимости, когда ресурсов одной страны ЕС будет недостаточно, и такая чрезвычайная ситуация представляет серьезную угрозу для всего Евросоюза. Для обеспечения такой гарантии необходимо провести оценку и усовершенствовать действующую систему взаимной поддержки – механизм гражданской обороны.

Крайне необходимо вывести общий подход по оценкам рисков, которые могут иметь наиболее серьезные последствия на региональном, на общеевропейском и общемировом уровнях. Эти усилия должны дополнять общую базу данных ЕС с перечислением ресурсов и средств, которые каждый член Евросоюза сможет в случае чрезвычайных происшествий предоставить другим странам ЕС.

Среди ключевых приоритетов “реагирования” должны быть: принятие механизмов координации в кризисных ситуациях ЕС и соответствующих им операционных процедур; пересмотр законодательства по механизмам гражданской обороны сообщества; введение оценки риска как инструмента информирования в процессе создания ресурсов для реагирования на теракт; улучшение координации между международными организациями в области управления реагированием на террористические акты и иные катастрофы; обмен надлежащей практикой и разработка подходов к оказанию помощи пострадавшим от террористических актов и их семьям [3].

Начиная с 2001 г., отмечается существенное увеличение числа постановлений, инициатив и отдельных мероприятий, зафиксированных в письменной форме главным образом с 2002 по 2004 гг. Мы бы назвали данные явления посттеррористическим синдромом 11 сентября. Но все же обращают на себя внимание существенные различия между разными государствами и организациями.

Во-первых, различия имеются в определении и восприятии проблемы. Евросоюз и НАТО обладают более четким пониманием и восприятием борьбы с терроризмом, чего не скажешь, допустим, об Африканском Союзе или же о Совете Сотрудничества Арабских Государств Персидского залива (ССАГПЗ), поскольку правительства государств-членов этих организаций имеют разные точки зрения на террористическую угрозу.

Во-вторых, что является неожиданностью в меньшей степени, количество общих черт и степень взаимодействия государств-членов Евросоюза, Большой Восьмёрки, Большой Двадцатки и НАТО явно больше, чем у других организаций.

Впрочем, и в среде организаций с “западной” доминантой существуют значительные различия между отдельными членами. Существенной причиной этого являются различия в правовой традиции и правоприменительной практике [4].

В-третьих, становится ясно, что государства-члены, в частности их полицейские, пограничные, таможенные, судебные и финансовые органы, располагают неодинаковыми возможностями и ресурсами, что как в национальном, так и международном масштабе препятствует успешным действиям по борьбе с терроризмом. Ряд государств не способны выполнять свои международные обязанности, в частности по Резолюции Совета Безопасности ООН 1373.

В-четвертых, организации и форумы с разной интенсивностью проводят собственную анти-террористическую политику в рамках ООН, что на наш взгляд, является недопустимой ошибкой. Но, несмотря на различия взглядов и подходов, некоторые восточные государства сотрудничают с западными государствами и организациями, как, например, Катар, Бахрейн, временами Узбекистан, Россия и т.д. [5].

Наряду с различиями, определяются также и общие тенденции, которые могут быть выражены сильнее или слабее применительно к конкретным организациям. В целом они являются довольно показательными в отношении возможностей и пределов многостороннего сотрудничества по борьбе с терроризмом. В основном многосторонние организации и форумы преимущественно служат определению и совершенствованию стандартов и норм по борьбе с терроризмом. В большинстве случаев это осуществляется в форме политических заявлений о намерениях, в меньшей степени посредством юридически обязывающих документов. Существенными исключениями являются здесь, наряду с решениями Совета Европы, антитеррористические конвенции АС (1999) и ШОС (2001). Кроме того, многостороннее сотрудничество предоставляет возможность договориться (хотя бы в минимальной степени) о правилах игры и совместном круге задач [6].

В целом, нынешний итог многосторонней борьбы с терроризмом получается противоречивым. С одной стороны, можно констатировать, что эта тема на декларативном уровне уже прочно закреплена в организациях. Однако отношение к ней, как показывает сосредоточенность усилий на определенных областях, носит скорее избирательный характер. Это в равной степени относится к сотрудничеству между государствами-членами, которые прежде всего, даже внутри Евросоюза, ориентированы на наименьший общий знамена-

тель, а не на совместно сформулированное решение задач. Такой результат тесно связан с двумя проблемами, которые характерны в целом для межгосударственного сотрудничества в области борьбы с терроризмом на многостороннем уровне, как показывают предметные исследования, особенно затрудняют разработку этого чувствительного вопроса. С одной стороны, долгосрочное сотрудничество в области обмена информацией и данными предполагает доверие и некоторый минимум прозрачности. Даже внутри Евросоюза и НАТО, вопреки всем заверениям и решениям, традиционно существуют ограничения в отношениях государств-членов, прежде всего между национальными органами государственной безопасности и спецслужбами. Не менее важным является положение дел в организациях вне Европы, характеризующееся соперничеством, исторической враждой и изменчивым альянсами.

С другой стороны, реализация и значимость международных соглашений не в последнюю очередь зависит от готовности правительств к сотрудничеству. Тем самым они определяют политической конъюнктурой. Хотя из многостороннего сотрудничества вытекают международно-правовые и политические обязательства, возможности применения санкций в отношении тех стран, которые эти обязательства не соблюдают или соблюдают от случая к случаю, ограничены де-факто. Если, например, какое-либо правительство, вопреки международным соглашениям, отказывается выдавать лиц, подозреваемых в терроризме, блокировать счета, сообщать информацию от спецслужб или предоставлять доказательства вины тех или иных лиц в преступлениях, то это, хотя и не останется без последствий для отношений с государствами партнерами, едва ли повлечет серьезные санкции со стороны ООН или других организаций. В этом смысле у правительств остаётся достаточная свобода действий, чтобы избежать международного давления и подчинить борьбу с терроризмом другим политическим аспектам. Такая позиция обнаруживается не только внутри ООН, НАТО, но и в других организациях.

Литература

1. EU counter-terrorism strategy. EU publication № 15359/1/9. Brussels, Belgium. 26 November, 2009. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15359-re01.en09.pdf>
2. The European Union Counter-Terrorism Strategy, Brussels, 30 November, 2005. URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

3. The European Union Counter-Terrorism Strategy, Brussels, 30 November, 2005. URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>
4. *Шнеккенер У.* Многосторонняя борьба с терроризмом: возможности и пределы / У. Шнеккенер. Берлин, 2007. С. 99–112.
5. *Ролофф Р.* Пределы и возможности эффективной многосторонности / Р. Ролофф. Нью-Йорк, 2010. С. 311–325.
6. *Шапиро Дж., Беймэн Д.* Преодоление трансатлантических разногласий в борьбе с терроризмом / Дж. Шапиро, Д. Беймэн. Вашингтон, 2006. С. 33–50.