

УДК 323.28

Базаркина Д.Ю.

Московский городской педагогический университет

КООРДИНАЦИЯ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЕС: КРАТКИЙ ОБЗОР ОСНОВНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

D. Bazarkina

Moscow City Pedagogical University

THE COORDINATION OF THE COUNTER-TERRORIST ACTIVITY IN EU: A BRIEF REVIEW OF THE MAIN ORGANIZATIONS

Аннотация. В статье анализируется опыт таких структур, как Комитет экспертов по борьбе с терроризмом Совета Европы, Евроюст, Антитеррористическое подразделение ОБСЕ в координации антитеррористической деятельности в масштабах Европейского Союза. Рассматриваются проблемы распределения информации, в том числе разведанных, а также консультирования национальных силовых структур, выработки общих механизмов противодействия террористической угрозе в новых условиях.

Статья подготовлена в рамках реализации Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009 – 2013 годы» Министерства образования Российской Федерации.

Ключевые слова: терроризм, безопасность, Европейский Союз, Комитет экспертов по борьбе с терроризмом Совета Европы, Евроюст, Антитеррористическое подразделение ОБСЕ.

Abstract. The article analyzes the experience of such structures, as The Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER), Eurojust, OSCE Counter-Terrorist Unit, which coordinate their anti-terrorist activities in the European Union. The author studies the problems of information distribution, including the intelligence data. The article covers the questions of security, defence and law enforcement agencies' consulting as well as the process of development of mutual anti-terrorist counteraction mechanisms under the new conditions. The article is prepared within the Federal Special-Purpose Program "Scientific & Pedagogic Personnel of Innovative Russia", developed for the period of 2009–2013 by the Russian Federation Ministry of Education and Science.

Key words: terrorism, safety, European Union, the Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER), Eurojust, OSCE Counter-Terrorist Unit.

В настоящее время в Европейском Союзе за антитеррористическую деятельность отвечает целый ряд ведомств. Однако институционализацию процессов антитеррористической борьбы в ЕС все еще нельзя считать завершенной: по свидетельствам как российских, так и западных специалистов, существуют многочисленные пересечения полномочий различных силовых структур и консультационных органов. Попытки преодоления этих противоречий предпринимались с момента формирования самой единой Европы, однако свои коррективы в этот процесс внесло 11 сентября 2001 г. После атак на Всемирный торговый центр пересмотра потребовала сама концепция терроризма, в частности, он стал восприниматься как угроза, сравнимая с военной, тогда как ранее оценивался только как разновидность преступности. Одним из приоритетных направлений стала разработка информационного и коммуникационного обеспечения контртеррористической деятельности, которое формируется во многом на основе анализа коммуникационной составляющей самого терроризма. В то же время назрела необходимость в учреждении новых структур, способных более качественно координировать усилия всех государств Евросоюза в борьбе с терроризмом, организовывать обмен необходимой в антитеррористических операциях информацией, в том числе засек-

реченными разведданными. В то же время вырабатываются новые и совершенствуются прежние методы работы со средствами массовой информации. Так, Европейский Союз выработал собственную Стратегию СМИ и коммуникации. Одобренный ЕС в июле 2006 г. документ призван устранить «неточности в описании политики ЕС и террористическую пропаганду, которая искажает суть конфликтов во всем мире, преподнося их как ложное доказательство столкновения Запада и Ислама», в нем утверждается, что «усовершенствованная коммуникация должна внести свой вклад в противостояние ... радикализации и вербовке» [8].

Обмен разведданными и результатами исследований, совместная выработка рекомендаций имеют в Европе довольно долгую историю. По свидетельству П. Тодда, Дж. Блоха и П. Фицджеральда, эта практика является преемственной по отношению к деятельности ЦРУ: «С 1970-х гг. несколько «клубов» проводили регулярные встречи, чтобы обмениваться информацией, предназначенной для высшего руководства спецслужб. Некоторые из них уделяли внимание борьбе с терроризмом, как группа TREVИ и Бернский клуб. Сформированный в 1971 г. Бернский клуб проводил дважды в год встречи на высшем уровне директоров и высших должностных лиц избранных европейских разведывательных служб. Группа TREVИ (Terrorism, Radicalism, Extremism, and International Violence group), образованная пять лет спустя, имела более формализованную структуру: в ней выделялись рабочие группы, комитеты из высших должностных лиц, собрания министров, которые проводились незадолго до встреч глав правительства ЕС каждые полгода. Функции TREVИ постепенно расширялись, охватывали все более широкие области работы полиции и разведки, Затем структура была поглощена Европолом» [8, с. 133-134]. Преемником группы TREVИ в 1992 г., по сути, и стала европейская полиция.

Также исследователи упоминают группу «Киловатт», созданную в 1970-е гг. израиль-

ской разведкой для борьбы с палестинским и арабским терроризмом, и малоизвестную группу «Мегатонна», созданную, вероятно, по инициативе Франции, боровшейся в середине 1990-х гг. с алжирскими радикалами («Киловатт» был затем расформирован, но специалисты утверждают, что его структуры продолжают работу на различных направлениях). Более свежие примеры – группа «Эгмонт», которая была сформирована в 1995 г. и осуществляет разведку в области финансов: первоначально призванная бороться с отмыванием денег, группа переключилась на борьбу с финансированием терроризма [6]. Затем в ЕС эти группы были дополнены и в некоторой степени заменены системой официальных и неофициальных разведывательных и антитеррористических структур, начиная с 1990-х гг.

Быстрое расширение национальных и общеевропейских баз данных велось в условиях строгой секретности. Эти относительно новые системы предназначены для обмена информацией, которая часто содержит важную личную информацию (персональные данные и данные о транспортном средстве, сведения о судимостях и иммигрантском статусе, счетах в банках и операциях с кредитной картой, деталях передвижений и данных о контактах лица). Наконец, разведка через открытые источники призвана фильтровать данные доступных источников информации в Интернете.

В практическом противодействии терроризму, техническом обеспечении этого процесса приоритетная роль принадлежит сегодня Европейской полиции – Европолу. Разработку же правовых основ противодействия терроризму, поддержание работы экспертных сетей, консультирующих европейские властные структуры по проблемам терроризма, осуществляют Координатор по борьбе с терроризмом, Комитет экспертов по борьбе с терроризмом Совета Европы, Евроюст и Антитеррористическое подразделение ОБСЕ. Рассмотрим более подробно полномочия данных структур.

Координатор по борьбе с терроризмом

Координатор по борьбе с терроризмом Совета Европы ответствен за координацию в рамках Генерального секретариата совместных действий Комитета Министров и Совета Европы с различными национальными и международными организациями в области противодействия террористической угрозе. Специалисты полагают, что его функции сводятся только к поддержанию связи между различными антитеррористическими структурами. В настоящее время эту должность занимает Жиль де Кершов.

Комитет экспертов по борьбе с терроризмом Совета Европы (Committee of experts on terrorism – CODEXTER)

С 2003 г. по запросу Комитета Министров Комитет Экспертов по борьбе с терроризмом (CODEXTER) координирует действия в приоритетных областях, предварительно определяемых Междисциплинарной группой по международной борьбе с терроризмом (Multidisciplinary Group on International Action against Terrorism – GMT). CODEXTER также занимается выявлением пробелов в нормах международного права и деятельности по борьбе с терроризмом. В комитет входят представители государств ЕС как можно более высокого ранга, владеющие вопросами финансирования террористической и контртеррористической деятельности, а также эксперты в области права.

CODEXTER осуществляет мониторинг подписаний и ратификаций соглашений Совета Европы, имеющих отношение к противодействию терроризму (ETS № 90 – европейского соглашения 1977 г. о подавлении терроризма и протокола внесения в него поправок, ETS № 190), отмыванию денег и финансированию терроризма (CETS № 198), контролирует их раннее вступление в силу. CODEXTER в особенности заботится об эффективном использовании и реализации со-

глашения Совета Европы по предотвращению терроризма (CETS № 196).

Кроме того, CODEXTER координирует участие Совета Европы в выполнении международных антитеррористических мероприятий в соответствии с Глобальной контртеррористической стратегией Организации Объединенных Наций (ООН).

В рамках программ технической помощи в сотрудничестве с другими международными организациями, Совет Европы распространяет свои стандарты и осуществляет экспертизу через CODEXTER [4].

CODEXTER развернул, а в некоторых случаях завершил, мероприятия в следующих областях:

- исследование понятий «апология терроризма» и «подстрекательство к терроризму»;
- разработка специальных методов исследования;
- защита свидетелей и сотрудников органов юстиции;
- международное сотрудничество в области правового принуждения;
- мероприятия, направленные на перекрытие доступа террористов к источникам финансирования;
- вопросы идентификационных документов, которые возникают в связи с проблемой терроризма;
- оказание защиты, поддержки, выплаты компенсаций пострадавшим от террористических актов;
- оценка эффективности национальных судебных систем в противодействии терроризму;
- поддержка модернизации законодательных органов и пенитенциарной системы в государствах ЕС.

Текущие приоритеты CODEXTER:

- разработка и обновление аналитических отчетов по странам ЕС, в которых оцениваются текущие возможности государства в борьбе с терроризмом; проект был запущен в 2004 г., с тех пор отчеты по странам ЕС выставляются на интернет-сайте Совета Европы;
- обмен информацией и лучшим практическим опытом оказания государственных и

частных компенсаций пострадавшим от терроризма, схемами страхования;

– контроль подписей и ратификаций вышеупомянутых соглашений и обеспечение их эффективного выполнения [5, с. 7].

Евроюст

Евроюст был сформирован по решению, принятому Советом Европы в Тампере в октябре 1999 г. Совет Европы провел специальную встречу, посвященную созданию «области свободы, безопасности и правосудия в Европейском союзе». Путь к достижению этой цели виделся в унификации политики в области иммиграции и предоставления политического убежища, «основанной на солидарном укреплении борьбы с международной преступностью, объединяющем национальные власти» [7].

Чтобы консолидироваться в борьбе с особо тяжкими преступлениями организованных групп, Совет Европы в своем Заключении № 46 согласился с необходимостью создания Евроюста, состоящего из прокуроров, судей или офицеров полиции соответствующего положения и компетенции, командированных от каждого государства – члена ЕС в соответствии с их собственными системами права.

14 декабря 2000 г. был открыт временный орган сотрудничества под названием Про-Евроюст, работающий в здании Совета Европы в Брюсселе. Структура была предшественницей Евроюста, целью ее было – стать «своего рода круглым столом обвинителей от всех государств – членов ЕС», где предстоит проверить и опробовать концепции Евроюста. Про-Евроюст начал работу 1 марта 2001 г. под шведским президентством в Европейском Союзе.

Террористические акты 11 сентября 2001 г. показали, что явление терроризма не ограничено национальной или региональной сферой и что борьба против терроризма должна быть скоординирована в самом широком международном масштабе. Эта мысль послужила катализатором к координации судебной практики, и Евроюст был основан в 2002 г. решением Совета Европы 2002/187/ИНА.

В первой половине 2002 г., в течение испанского президентства в ЕС, было предпринято много важных шагов: Решение о Евроюсте было опубликовано 28 февраля, бюджет был принят в мае, процессуальные нормы были согласованы в июне.

29 апреля 2003 г. Евроюст переместился на место своего постоянного пребывания, в Гаагу. Вскоре после учреждения Евроюст подвергся влиянию расширения Европейского Союза: в мае 2004 г. десять новых членов присоединились к коллегии, в январе 2007 г. добавились еще два, сейчас представительство в Евроюсте имеют все 27 стран ЕС.

С периода расширения ЕС Евроюст показал высокую активность при подписании соглашений сотрудничества, позволяющих обмениваться судебной информацией и анкетными данными. Соглашения были заключены с Европолем, Европейским ведомством по борьбе с мошенничеством (**European Anti-Fraud Office – OLAF**¹), Колледжем европейской полиции (European Police College – CEPOL), Европейской сетью по обучению сотрудников юстиции (European Judicial Training Network), Управлением ООН по наркотикам и преступности (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC), Иbero-американской сетью сотрудничества органов юстиции (La Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional – Iber-RED), ведомствами Исландии, Румынии, Норвегии, США, Хорватии, Швейцарии и Македонии. «Служащие по связям» – представители Норвегии, США и Хорватии – постоянно присутствуют в Евроюсте.

В дополнение к соглашениям сотрудничества, Евроюст также поддерживает сеть контактных пунктов во всем мире.

С 2000 г. Евроюст постоянно расширялся, росли и его связи по всей Европе. Поэтому расширение полномочий и пересмотр правил стали необходимыми.

В июле 2008 г. под французским президентством было одобрено новое решение Совета Европы об укреплении Евроюста,

¹ Аббревиатуры образованы от французских переводов названий ведомств.

которое было утверждено в декабре 2008 г. и опубликовано 4 июня 2009 г.

Цель нового решения состоит в том, чтобы увеличить оперативные способности Евроюста, усилить обмен информацией между заинтересованными сторонами, сотрудничество между национальными властями и Евроюстом, установить и упрочить отношения с партнерами и третьими государствами [7].

Антитеррористическое подразделение ОБСЕ

«ОБСЕ является «региональным соглашением» по смыслу Главы VIII Устава Организации Объединенных Наций, и правовой основой для контртеррористической деятельности ОБСЕ являются универсальные контртеррористические конвенции и протоколы, а также соответствующие резолюции Совета Безопасности ООН» [1]. В частности, в резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности ООН содержится среди прочего призыв ко всем государствам «сотрудничать, особенно в рамках двусторонних и многосторонних механизмов и соглашений, в целях предотвращения и пресечения террористических нападений и принимать меры против виновных в совершении таких актов». «Опираясь на эти всеобъемлющие документы, страны-участницы приняли ряд обязательств ОБСЕ, сформировав тем самым специфический контртеррористический мандат Организации. Такие документы, как *Бухарестский План действий* 2001 г., заложивший основы для создания АТП, и *Хартия ОБСЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним*, принятая в Порту в 2002 г., которая кодифицировала принципы ОБСЕ в борьбе с терроризмом, представляют собой программный план полномасштабных усилий по борьбе с терроризмом. В дальнейшем каждая встреча Совета Министров иностранных дел развивала и укрепляла контртеррористический мандат ОБСЕ» [1].

Действующее с 2002 г. Антитеррористическое подразделение ОБСЕ и созданная на его базе Контртеррористическая экспертная сеть осуществляют обмен информацией

между экспертными группами и отдельными специалистами по борьбе с терроризмом. «Главной задачей Контртеррористической сети (КТС) ОБСЕ является содействие улучшению координации контртеррористических мер и передачи информации между государствами – участниками ОБСЕ. В частности, она призвана укрепить связь между делегациями государств-участников, должностными лицами, ответственными за контртеррористическую деятельность в столицах государств, и Антитеррористической группой (АТГ) ОБСЕ. Сеть облегчает своевременный обмен информацией о программах борьбы с терроризмом, подготовке кадров и изменениях в правовой сфере, осуществляемых по инициативе ОБСЕ и государств-участников, а также анализ полученной из открытых источников информации о тенденциях в области терроризма» [3].

Антитеррористическое подразделение ОБСЕ тесно сотрудничает с Интерполом в области информационного обеспечения контртеррористических операций. Так, «важным результатом в работе Подразделения» было названо «завершение проекта АТП/Интерпола в Молдове, благодаря которому было произведено подключение 16 пограничных контрольно-пропускных пунктов и 10 региональных и местных полицейских отделений к базам данных Интерпола с доступом в режиме реального времени» [2, с. 114].

* * *

Проанализировав опыт наднациональных европейских антитеррористических структур, можно заключить, что в пределах ЕС эффективность наднациональной системы определяется характером двусторонних отношений между национальными спецслужбами, особенно из стран «Большой шестерки». Эта группа, в которую входят Великобритания, Франция, Германия, Италия, Польша и Испания, в значительной степени осуществляет руководство ЕС во всех областях политики. Остается проблема пересечения функций отдельных структур, которая часто ведет к про-

творениям в антитеррористической политике ЕС. Однако следует признать, что все более важную роль в политике в целом и в противодействии терроризму в частности играет система распределения информации, развивающаяся область «управления знаниями», как и управлениями коммуникацией. Подходя к этим явлениям с должной критичностью, можно, однако, заметить, что изучение механизмов информационного и коммуникационного обеспечения контртеррористической деятельности важно и актуально сегодня.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА:

1. Антитеррористическое подразделение // Официальный сайт ОБСЕ. URL: www.osce.org; дата обращения 16.02.2012.
2. Ежегодный доклад ОБСЕ 2010.
3. Положение о контртеррористической сети ОБСЕ. Совет Министров ОБСЕ, Маастрихт, 2003.
4. 1090 Meeting, 7 July 2010. 10.1 Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER). // Council of Europe. URL: www.coe.int/document-library/default.asp?urlwcd=https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1631017 (дата обращения 16.02.2012).
5. Action against Terrorism. European Council Activities. Strasbourg, 2011.
6. The Egmont Group of Financial Intelligence Units. URL: www.egmontgroup.org (дата обращения 16.02.2012).
7. The history of Eurojust // Официальный сайт Евроюста. URL: www.eurojust.europa.eu/about.htm (дата обращения 16.02.2012).
8. Todd P., Bloch J., Fitzgerald P. Spies, Lies and the War on Terror. – London-New York, 2009. – 212 pp.