

УДК 327

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran120211723>

Ольга ПОТЕМКИНА

НОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ЕС ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ТЕРРОРИЗМУ

***Аннотация.** В статье исследуется ответ Евросоюза на серию террористических актов в европейских городах осенью 2020 г., после чего тема терроризма вновь вышла на первый план в политической повестке дня ЕС. Автор анализирует очередной План противодействия терроризму и принятый после затянувшегося межинституционального диалога между Советом ЕС и Европейским парламентом регламент об удалении террористического контента из Интернета. Исследуется также проблема расширения полномочий агентства Европол в сфере анализа больших данных, при этом государства-члены до сих пор сомневаются в необходимости предоставить агентству допуск к шифрованию данных. Автор приходит к выводу, что Евросоюз вполне адекватно реагирует на теракты, но не очень преуспел в деле их предотвращения. Отмечается, что в планы международного антитеррористического сотрудничества Евросоюз, как и прежде, не включает Россию, что не может не снизить эффект глобального и регионального противостояния новым вызовам безопасности.*

***Ключевые слова:** терроризм, радикализация, Интернет, террористический контент, экстремизм, шифрование, критическая инфраструктура, европейский имам.*

Осенью 2020 г. проблема противодействия терроризму вновь вышла на первый план политической повестки дня Европейского союза. Четыре нападения террористов на европейских граждан за месяц продемонстрировали, что ЕС по-прежнему находится в ситуации повышенной террористической опасности, угроза джихадистов со стороны «Исламского государства» (ИГ), «Аль-Каиды» и подчинённых им организаций сохраняется, растёт активность правого и левого экстремизма. Изменился и характер террористических атак. Подавляющее большинство нападений, нацеленных на густонаселённые районы или те, что имеют символическое значение, было совершено отдельными лицами, действовавшими в одиночку, часто с ограниченной подготовкой и легко доступным оружием. В то время как нападения «одиночих волков», вероятно, будут преобладать в ближайшее время, нельзя исключать и более масштабных террористических актов.

ЕС обеспокоен неоднозначными последствиями появления новых технологий: беспилотных летательных аппаратов, искусственного интеллекта и химических, биологических, радиологических и ядерных материалов, которые можно использовать в преступных целях. Распространение радикальных идеологий и учебных материалов для руководства террористами ускоряется за счёт онлайн-пропаганды, причём привлечение социальных сетей часто становится неотъемлемой частью самого теракта. Особенно популярным такой способ влияния на молодых европейцев стал в период карантина и самоизоляции, когда для многих социальные сети оказались на длительное время единственным источником связи с внешним миром.

© *Потемкина Ольга Юрьевна* – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН. *Адрес:* 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. *E-mail:* olga_potemkina@mail.ru.

Статья поступила в редакцию: 05.02.2021.

После нападения в Париже, Вене, Берлине и Гааге лидеры пострадавших стран – Франции, Австрии, Германии и Нидерландов обратились к Совету в составе министров внутренних дел ЕС, потребовав как выполнения законодательства, принятого после терактов 2015 и 2016 гг. (например, о системе въезда/выезда, которая позволит контролировать передвижение людей, въезжающих и выезжающих из Шенгенской зоны), так и новых мер по усилению борьбы с насилием и экстремизмом в Интернете (в частности, завершить, наконец, межинституциональные переговоры о регламенте об удалении онлайн-террористического контента). Не остались без внимания и серьёзные проблемы финансирования терроризма, а также обучения имамов в странах ЕС в целях противодействия радикализации. Идеи привить имамам европейские ценности уже высказывались в Германии и Франции из опасений преобладающего иностранного, прежде всего, турецкого влияния на деятельность религиозных лидеров. Но дело не продвинулось в плане конкретного воплощения из-за множества неясных вопросов, в частности, как такая модель будет работать на практике, ведь религиозные деятели вряд ли согласятся добровольно проходить обучение под контролем светских государств.

Однако широко обсуждаемую тему вновь поднял глава Европейского совета в своём выступлении после теракта в Вене. Шарль Мишель призвал провести дебаты о создании «европейского института для подготовки имамов как способа остановить пропаганду ненависти и предотвратить терроризм»¹.

Предложение Мишеля было также встречено скептически как неосуществимое на практике. И специалисты по дерадикализации, и практикующие имамы в европейских странах посчитали намерение светских правительств контролировать религиозный дискурс, создав бренд – «европейский имам», потенциально провальным².

Тем не менее, призывая к жёсткому ответу террористам, канцлер А. Меркель в обращении к Совету подчеркнула важность диалога и сотрудничества с мусульманскими странами и необходимость разработать не только правовые и уголовные инструменты противодействия экстремизму, но и меры социального характера³.

Со словами германского канцлера солидаризировались министры внутренних дел и члены Комиссии, курирующие противодействие терроризму, заявив в ходе видеоконференции 13 ноября 2020 г., что ЕС не намеревается «бороться с религией», а лишь с проявлениями терроризма и экстремистской идеологией. Министры даже постарались не упоминать в совместном заявлении ислам и исламистов, толерантность возобладала над соображениями безопасности.

В ходе встречи были представлены достижения со времени предыдущих терактов, а также и нерешённые проблемы. Так, за несколько прошедших лет был принят ряд законодательных мер, в частности, в отношении внесения новых данных в Шенгенскую информационную базу; систем въезда/выезда и авторизации въезда в Шенгенскую зону (ETIAS); регулярных проверок на внешних границах, в том числе граждан ЕС; совместимости информационных систем ЕС. В то же время член Комиссии по внутренним делам Ильве Йоханссон вынуждена была признать, что многое из намеченного не выполняется государствами-членами, например, директива об огнестрельном оружии или проверки на внешних границах, которые не проводятся в 22% случаев, не налажен полномасштабный обмен информацией между правоохра-

¹ European Council. Remarks by President Charles Michel after his meeting with the Chancellor of Austria Sebastian Kurz in Vienna. 09.11.2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/09/intervention-du-president-charles-michel-apres-sa-rencontre-avec-le-chancelier-autrichien-sebastian-kurz-a-vienne/> (дата обращения 28.01.2021).

² Esman A.R. Reforming EU Imam Training is Easier Said than Done. The Algemeiner. 16.12.2020. URL: <https://www.algemeiner.com/2020/12/16/reforming-eu-imam-training-is-easier-said-than-done/> (дата обращения 28.01.2021).

³ Bulletin Quotidien Europe. №12601. 14.11.2020.

нительными ведомствами государств-членов¹ – самое слабое звено в их взаимодействии, как показали последние теракты.

После нападений террористов в Париже и Вене Комиссия не стала разрабатывать новое законодательство, а решила сосредоточиться на ранее выявленных уязвимых местах в противодействии терроризму. Для этого необходимо было поддержать инновации в деятельности правоохранительных ведомств, уделять больше внимания подозрительным объектам и работе на местах, в частности, в тюрьмах, с целью реинтеграции радикально настроенных заключённых. Данные предложения вошли в План действий², представленный 9 декабря 2020 г. Маргаритисом Схинасом, вице-председателем Комиссии, ответственным за продвижение европейского образа жизни, и Ильвой Йоханссон, членом Комиссии по внутренним делам.

План противодействия терроризму

Комиссия ЕС заявила о необходимости усилить противодействие новым угрозам терроризма в четырёх традиционных направлениях – выявление, предотвращение, защита, ответ:

– выявление традиционных и новых угроз безопасности в Европе, для чего ключевыми факторами остаются обмен информацией и сотрудничество междисциплинарного и многоуровневого характера;

– предотвращение террористических актов посредством противодействия радикализации и экстремистским идеологиям до того, как они укоренятся в обществе, настаивая на обязательном уважении к европейскому образу жизни и его демократическим ценностям;

– надёжная защита граждан посредством устранения уязвимости общественных мест и критических инфраструктур;

– быстрое реагирование на теракты с максимальным использованием оперативной поддержки агентств Европол и Евроюст, обеспечение правовой базы для привлечения виновных к ответственности и защиты жертв преступлений. Комиссия будет работать с государствами-членами над определением правовых, оперативных и технических решений для доступа к зашифрованной информации, обеспечивая безопасность цифровых систем и транзакций.

В Плате подчёркивается важность повышения устойчивости к террористическим атакам критических инфраструктур – транспорта, больниц, электростанций, авиасообщения, для чего будет принят специальный регламент. 21 декабря Комиссия объявила о выделении 23 млн евро государствам-членам на защиту общественных мест, в том числе религиозных. Десять проектов будут профинансированы из Фонда внутренней безопасности: из них 9 направлены на охрану мест отправления культа, принадлежащих различным религиозным общинам (церкви, синагоги, мечети), и охрану других видов общественных пространств, последний, стоимостью 3 млн, будет использован для противодействия возможным угрозам, исходящим от беспилотных летательных аппаратов³.

Для противодействия радикализации начнёт работу Европейский форум. Он будет поддерживать соответствующие усилия национальных ведомств и следить, чтобы мероприятия и проекты, идущие вразрез с европейскими ценностями, не получали государственного финансирования. Комиссия также рассчитывает на скорейшее принятие Закона о цифровых ус-

¹ Council of the EU. Joint statement by the EU home affairs ministers on the recent terrorist attacks in Europe. 13.11.2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/13/joint-statement-by-the-eu-home-affairs-ministers-on-the-recent-terrorist-attacks-in-europe/> (дата обращения 28.01.2021).

² Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/pdf/09122020_communication_commission_european_parliament_the_council_eu_agenda_counter_terrorism_po-2020-9031_com-2020_795_en.pdf (дата обращения 27.02.2021).

³ Bulletin Quotidien Europe. №12627. 22.12.2020.

лугах, который станет полезным инструментом борьбы с проявлениями «онлайн-ненависти». Подчеркивая необходимость подобного законодательства, член Комиссии Йоханссон привел пример одной из операций Европола: за один день этим летом агентство удалило более 5 тыс. фрагментов онлайн-террористического контента, включая учебные пособия по изготовлению бомб и уходу от слежки¹.

План действий призывает государства-члены продолжить работу по обеспечению совместимости баз данных информационных систем ЕС и усилить охрану внешних границ для усовершенствования идентификации лиц, въезжающих на территорию Евросоюза. Комиссия напомнила, что правила систематических проверок на внешних границах граждан, включая европейцев, были приняты ещё в 2017 г., но до сих пор не соблюдаются полностью, поэтому странам ЕС следует приложить больше усилий в этой области. Те же претензии были выдвинуты и относительно законодательства об огнестрельном оружии, принятого после терактов в Париже в 2015 г.: 25 государств до сих пор не выполнили своих обязательств по имплементации соответствующей директивы.

В Плате придаётся важное значение партнёрству в борьбе с терроризмом, включая тесное сотрудничество со странами – соседями ЕС. Совет призвал к дальнейшему укреплению взаимодействия ЕС с государствами Западных Балкан, Северной Африки и Ближнего Востока, регионов Сахеля и Африканского Рога, где усиливается террористическая активность, а также ключевыми регионами Азии. Комиссия и Европейская внешнеполитическая служба возлагают надежды и на отношения с международными организациями – НАТО, Интерполом, Группой разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), Глобальным контртеррористическим форумом, со стратегическими партнёрами – США, Канадой и Новой Зеландией. Как и в других планах и стратегиях последних лет, сотрудничество с Россией не предусматривается.

Обсуждение проблем безопасности и терроризма не заняло много времени на саммите ЕС 11 декабря 2020 г., но нашло отражение в заключении Европейского совета. Главы государств и правительств осудили террористические атаки в европейских городах и подчеркнули необходимость поддержки жертв терроризма. Евросовет одобрил представленный Комиссией План противодействия терроризму и подтвердил важность деятельности Координатора по борьбе с терроризмом, радикализацией и экстремизмом. В этой связи большие надежды возлагаются на новое законодательство об удалении террористического контента из Интернета.

Регламент об удалении террористического контента из Интернета

Комиссия выступила с законодательной инициативой по регламенту ещё в сентябре 2018 г., Европарламент после длительного обсуждения определился со своей позицией в апреле 2019 г., после чего начался затянувшийся межинституциональный диалог, в котором стороны не хотели идти на уступки. Серия новых терактов, наконец, мотивировала Совет и Парламент 10 декабря 2020 г. достигнуть согласия по регламенту, который предоставляет право компетентному органу государства-члена потребовать от платформы или хостинга контента внесудебного удаления материалов террористического характера в течение часа. Главной темой переговоров и разногласий стало трансграничное действие ордеров об удалении в случае, когда власти одной страны ЕС требуют удаления от интернет-провайдера, зарегистрированного в другом государстве-члене.

Как и Комиссия, Совет ЕС изначально выступал за прямое и немедленное воздействие на интернет-платформу из другого государства-члена. Европейский парламент же рассматривал такое предложение как нарушение суверенитета и требовал включить в текст регламента

¹ Ibid. №12619. 10.12.2020.

положения о проверке правомочности ордера, выданного компетентным органом страны регистрации провайдера, и о его праве на апелляцию. Согласно достигнутому межинституциональному компромиссу, орган власти государства-члена, в котором находится платформа или хостинг, должен немедленно заблокировать террористический материал, но затем получит 72 часа для анализа и, возможно, оспаривания ордера об удалении, если увидит, например, явное нарушение свободы выражения мнения. В зависимости от решения, которое будет принято после оспаривания, контент может либо снова стать доступным, либо быть навсегда удалён.

По весьма спорному вопросу использования автоматизированных фильтров в превентивных целях межинституциональный компромисс оставляет за хостингом или контент-провайдерами выбор: принять «технические и оперативные меры для обнаружения, идентификации и ускорения удаления или деактивации террористического контента»¹.

11 января 2021 г. профильный комитет Европарламента по гражданским свободам (LIBE) одобрили достигнутое межинституциональное согласие. Группа «Обновляя Европу» объявила новый регламент «значительным прорывом» в борьбе с терроризмом. Социал-демократы также поддержали решение Комитета LIBE, подчеркнув, что регламент позволит удалить террористический контент, не нарушая при этом прав и свобод человека, что было главным требованием фракции при обсуждении содержания документа².

Из финального текста регламента было удалено положение об обязательном использовании платформами автоматизированной фильтрации, которое депутаты рассматривали как скрытую цензуру Интернета и нарушение основных прав, и добавлены гарантии защиты образовательного, журналистского, художественного и исследовательского контента. Так, в компромиссном варианте поясняется, что «потенциально спорный контент, направленный на разжигание общественных дебатов, не должен рассматриваться как террористический».

Пересмотр мандата Европола

Наряду с Планом противодействия терроризму, который, в первую очередь, содержит меры политического, но не правового характера, Комиссия обнародовала давно ожидаемые предложения о пересмотре мандата Европола с целью усиления его технологических возможностей для обработки большего объёма персональных данных. Европейский союз уже давно живёт в условиях всё более сложных угроз безопасности. Преступники активно используют преимущества цифровой трансформации, новые технологии (мобильные сети 5G, искусственный интеллект, интернет вещей, дроны, анонимизацию и шифрование, 3D-печать и биотехнологии), взаимовлияние и размывание границ между физическим и цифровым мирами. В период пандемии коронавируса криминал не упустил возможность извлечь выгоду из кризиса, адаптируя свои методы работы или разрабатывая новые виды преступной деятельности. Современные угрозы безопасности потребовали усиления поддержки национальных правоохранительных органов со стороны Евросоюза, прежде всего Европола.

С момента вступления в силу Регламента о Европоле в 2016 г. функции агентства существенно изменились. Например, оперативная поддержка, оказываемая Контртеррористическим центром Европола, за последние годы возросла в 5 раз (с 127 оперативных случаев в 2016 г. до 632 в 2019 г.). Сегодня Центр участвует почти во всех крупных контртеррористических расследованиях в ЕС.

Дальнейшие изменения в действующем законодательстве о Европоле не носят радикального характера, но, тем не менее, Комиссия считает их необходимыми: они позволят агентст-

¹ Draft compromise. URL: <https://drive.google.com/file/d/1HYGc1dEK9jpicPofjdADh7I44erEF6aZ/view> (дата обращения 26.01.2021).

² Bulletin Quotidien Europe. №12634. 13.01.2021.

ву усилить работу с частными компаниями, например, платформами социальных сетей и банками, у которых станет проще запрашивать данные. Европол также сможет эффективнее оказывать помощь государствам-членам в расследованиях и расширит возможности для анализа больших данных. Агентство должно будет создать исследовательский центр для освоения новых видов коммуникаций и содействия национальным полицейским ведомствам в расшифровке сообщений подозрительного характера и идентификации их авторов. В то же время Европол пока не получит новых полномочий в отношении расшифровки закодированных посланий. Государства-члены ожидают от Комиссии предложений технического и правового характера, чтобы Европол смог играть более активную оперативную роль в противодействии терроризму и организованной преступности.

* * *

Лидеры Евросоюза решительно осудили нападения террористов, но не стали искать новых политических решений. Вместо этого они озаботились реализацией старых идей, как, например, удаление экстремистского контента в Интернете, которые были выдвинуты 5 лет назад после крупномасштабных террористических атак в Париже. Значительно усилив антитеррористический арсенал за последние несколько лет, ЕС не намерен демонтировать или пренебрегать им в ближайшее время, а будет стараться закрепить то, что было достигнуто, и скорректировать существующие инструменты, чтобы эффективнее противодействовать разным формам терроризма.

ЕС научился быстро реагировать на террористические атаки, но всё ещё не в состоянии предотвратить их. Обсуждение мер по усилению борьбы с экстремистскими действиями и идеологией в социальных сетях, ужесточению пограничного контроля, возобновляются после новых нападений и потом постепенно уходят на второй план.

Поэтому и новый План действий, и законодательство ЕС по борьбе с терроризмом не убеждает государства-члены поступиться национальной компетенцией в вопросах безопасности. Некоторые, например, Франция, где одновременно обсуждается спорный законопроект «о защите французской демократии от радикального ислама», считают действия ЕС недостаточными для достижения конкретных результатов. Другие страны, практически не знакомые с терактами, высказывают мало интереса к общеевропейским инициативам.

В современных стратегиях и планах международного сотрудничества ЕС по противодействию терроризму России по-прежнему нет места, несмотря на общие вызовы безопасности и потенциально большие возможности взаимодействия. Уровень консультаций, которые допускают сегодняшние отношения сторон, явно неэффективен перед лицом сохраняющейся террористической угрозы, в том числе в условиях открывающихся широких перспектив использования новых технологий.

Список литературы

Войников В.В. Правовое регулирование борьбы с терроризмом в рамках ЕС // «Lex russica» (Русский закон). 2019. №2. С. 121-131. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.147.2.121-131

Долгов Б.В. Терроризм в Европе: Причины возникновения, практика и глобальный аспект // Актуальные проблемы Европы. 2017. №4. С. 15-34.

Малфэт М. Россия – ЕС: различие взглядов на национальную безопасность и борьбу с терроризмом // Право и управление. XXI век. 2019. №1. С. 69-75. DOI 10.24833/2073-8420-2019-1-50-69-75

Потемкина О.Ю. Усиление угрозы терроризма в Европе и ответ ЕС // Современная Евро-

па. 2017. №3. С. 17-27.

References

Dolgov, B.V. (2017). *Terrorizm v Evrope: Prichiny vozniknovenija, praktika i global'nyj aspect* [Terrorism in Europe: Causes of Occurrence, Practice and Global aspect]. *Aktual'nye problemy Evropy* [Actual Problems of Europe]. 4. P. 15-34. (In Russian).

Herszenhorn, D.M., Barigazzi, J. EU ministers vow to step up terror fight, but migration deal slips away. *Politico*. November 13, 2020. Available at: <https://www.politico.eu/article/eu-ministers-terrorism-statement-migration-deal-december-horst-seehofer/> (accessed 01.02.2021).

Malfjet, M. (2019). *Rossija – ES: razlichie vzgljadov na nacional'nuju bezopasnost' i bor'bu s terrorizmom* [The Russia – EU perspective: national security and counterterrorism from a different angle]. *Pravo i upravlenie. XXI vek* [Law and governance: XXI century]. 1. P. 69-75. (In Russian).

Neumann, P., Meleagrou-Hitchens, A., Winter, C. W., Vidino, L., Ranstorp, M. (2020). *Online Extremism: Research Trends in Online Activism, Radicalization, and Counter-Strategies*. *International Journal of Conflict and Violence*. Vol. 14, №2. P. 1-20. DOI: <https://doi.org/10.4119/ijcv-3809>

Potemkina, O.Yu. (2017). *Usilenie ugrozy terrorizma v Evrope i otvet ES* [Terrorism Threat in Europe: the European Union's Response]. *Sovremennaja Evropa* [Contemporary Europe]. 3. P. 17-27. (In Russian).

Renard, Th. *The caliphate's legacy and fringe extremists*. International Centre for Counter-Terrorism (ICCT). January 18, 2021. Available at: <https://icct.nl/publication/the-caliphates-legacy-and-fringe-extremists/> (accessed 01.02.2021).

Von der Burchard, H., Momtaz, R. *EU's Michel wants school for imams to combat terrorism and radicalization*. *Politico*. November 9, 2020. Available at: <https://www.politico.eu/article/eu-charles-michel-imam-school-to-combat-terrorism-and-radicalization/> (accessed 01.02.2021).

Voynikov, V.V. (2019). *Pravovoe regulirovanie bor'by s terrorizmom v ramkah ES* [Legal regulation of the fight against terrorism within the EU]. *Lex russica*. 2. P. 121-131. (In Russian).

New EU Initiatives against Terrorism

Author. *Olga Potemkina*, Doctor of Political Sciences, Head of the Department of European integration research, Institute of Europe, Russian Academy of Science. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** olga_potemkina@mail.ru.

Abstract. The article examines the EU's response to a series of terrorist attacks in European cities in the autumn of 2020, after which the topic of terrorism once again came to the fore on the EU political agenda. The author analyses the new Counter-Terrorism Action Plan and the Regulation on the removal of terrorist content from the Internet adopted after a protracted inter-institutional dialogue between the EU Council and the European Parliament. The article also looks at the problem of expanding the mandate of the Europol agency in the field of big data analysis, while the author emphasises that member states still doubt the need to grant the agency access to data encryption. The author comes to the conclusion that the European Union quite adequately fulfills the tasks outlined in the documents to respond to terrorist attacks, but has not been very successful in preventing them. It is noted that in the plans of international anti-terrorist cooperation, the European Union, as before, does not include Russia, which can not but reduce the effect of global and regional confrontation with new security challenges.

Key words: terrorism, radicalisation, Internet, terrorist content, extremism, encryption, critical infrastructure, European Imam.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran120211723>

Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2021, №1