



Интервью: координатор Европейского союза по борьбе с терроризмом Жиль де Керхов*

Назначен на должность координатора Европейского союза по борьбе с терроризмом 19 сентября 2007 года. В этом качестве отвечает за координацию работы ЕС в области борьбы с терроризмом, осуществляет контроль за всеми инструментами, которые имеются в распоряжении ЕС, внимательно следит за осуществлением стратегии ЕС по борьбе с терроризмом и содействует более эффективному взаимодействию между ЕС и третьими странами, чтобы обеспечивать активное участие ЕС в борьбе с терроризмом. Ранее занимал пост директора по вопросам юстиции и внутренним делам в Генеральном секретариате Совета ЕС (1995–2007) и заместителя секретаря Конвента, составившего Хартию ЕС об основных правах (1999–2000). До этого возглавлял личную канцелярию заместителя премьер-министра Федерального правительства Бельгии, министра юстиции и министра по экономическим вопросам (1993–1995) и личную канцелярию заместителя премьер-министра Федерального правительства Бельгии, министра юстиции и министра по делам малых и средних предприятий (1989–1992).

* Настоящее интервью было проведено в Брюсселе 4 мая 2021 г. д-ром Кнутом Дёрманом, главой делегации МККК в ЕС, НАТО и Королевстве Бельгия (Брюссель).

Преподает европейское право в Лёвенском католическом университете, Брюссельском свободном университете и Университете св. Людовика в Брюсселе. Является автором целого ряда книг и статей по вопросам европейского права, прав человека, безопасности и борьбы с терроризмом.

Ключевые слова: Европейский союз, борьба с терроризмом, иностранные боевики.

: : : : : :

1. Не могли бы вы в качестве вступления кратко рассказать о ваших функциях и обязанностях на посту координатора Европейского союза по борьбе с терроризмом?

Должность координатора Европейского союза по борьбе с терроризмом изначально была учреждена Европейским советом после терактов в поездах Мадрида в 2004 году. Идея заключалась в том, чтобы назначить человека, который будет хорошо знаком со всеми сферами, имеющими отношение к борьбе с радикализацией и терроризмом в ЕС, и в этом качестве сможет обеспечивать эффективность сотрудничества между различными заинтересованными сторонами, занятыми этим вопросом. К таким сферам относятся правосудие, правоохранительная деятельность, прокуратура, дипломатические службы, министерства финансов, министерства обороны, гражданское общество, частный сектор и т. д. Если говорить о зоне ответственности, то координатор, во-первых, выступает посредником между институтами ЕС и государствами — членами ЕС. Во-вторых, он или она должны предвидеть возможные вызовы, которые таит в себе будущее, и разрабатывать эффективные стратегические решения для минимизации любых видов террористической угрозы. В-третьих, координатор оказывает поддержку Комиссии и Европейской службе по внешним делам в их работе и одновременно помогает государствам, не входящим в состав ЕС, в оптимизации их мер по борьбе с терроризмом. И наконец, координатор является представителем ЕС в вопросах борьбы с терроризмом, то есть активно взаимодействует со СМИ и занимается информационно-просветительской деятельностью.

Если говорить о конкретном месте моей работы, то моя должность относится к Генеральному секретариату Совета ЕС¹, так как это

1 Совет Европейского союза (неофициальное название «Совет») является одним из институтов ЕС, в рамках которого государственные министры из всех стран ЕС, входящие в его состав, проводят совместные совещания для обсуждения, изменения и принятия законов, а также для координации существующей политики. Совет, действующий совместно с Европейским парламентом, представляет собой главный орган ЕС по принятию решений. Его не следует путать с Европейским советом, заседания которого проводятся как минимум раз в квартал, с тем чтобы лидеры ЕС могли совместными усилиями определять общие направления политики ЕС, а также с Советом Европы, который является международной организацией со штаб-квартирой в Страсбурге, объединяющей 47 государств Европы и призванной продвигать демократические ценности и защищать права человека и верховенство права в Европе.

именно та структура, в рамках которой я могу сохранять максимальную независимость. В то же время моя задача заключается в том, чтобы оказывать необходимую поддержку не только Совету ЕС, но и всем институтам Европейского союза. Ресурсы, которыми располагает координатор Европейского союза по борьбе с терроризмом, довольно ограничены: в моем распоряжении имеются пять-шесть консультантов, большинство из которых командированы государствами — членами ЕС. Я не располагаю собственным бюджетом и не имею четкого правового статуса: моя должность учреждена на основании Декларации Европейского совета² и обеспечивается Европейским советом и Выводами Совета. Несмотря на безусловную значимость этих документов, ни в одном из Договоров ЕС создание должности координатора Европейского союза по борьбе с терроризмом не предусматривалось. Таким образом, эффективность моей работы напрямую зависит от поддержки и доверия государств — членов ЕС и от их уверенности в том, что в ней есть необходимость.

Я выполняю функции координатора Европейского союза по борьбе с терроризмом на протяжении последних 14 лет, и за это время нам пришлось столкнуться с целым рядом тяжелейших кризисных ситуаций, вызванных действиями террористов, включая деятельность иностранных боевиков-террористов³, теракты, потрясшие Париж в январе и ноябре 2015 года, и Брюссель в марте 2016 года, и ряд других серьезных нападений на территории ЕС. В конце августа 2021 года я выхожу на пенсию, и сегодня уже объявлено о назначении моего преемника. Это говорит о том, что государства-члены по-прежнему убеждены в значимости той работы, которую выполняет координатор Европейского союза по борьбе с терроризмом. Должен признать, что я согласен с этой позицией. Даже если в прошлом я неоднократно заявлял, что делаю все возможное для того, чтобы необходимость в моей работе отпала, тем более что Европейская комиссия и Европейская служба по внешним делам все активнее разрабатывают и укрепляют собственные программы по борьбе с терроризмом, нам по-прежнему необходим независимый эксперт, который имеет возможность в течение всего года ездить по разным странам ЕС и по всему миру в целях выявления намечающихся тенденций, проблем и потребностей и помогает ЕС оказывать государствам-членам поддержку в удовлетворении этих самых потребностей.

В частности, в качестве координатора я помогал с прогнозированием проблем, вызванных действиями иностранных боевиков-террористов (еще в 2013 году) и праворадикальных воинствующих экстремистов

2 Council of the EU, "Declaration on Combating Terrorism", 7906/04, Brussels, принята Европейским советом на его заседании 25 марта 2004 г., доступно по адресу: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7906-2004-INIT/en/pdf> (все ссылки на интернет-ресурсы приводятся по состоянию на июнь 2021 г.).

3 Это выражение также используется в резолюциях Совета Безопасности ООН. См., например: резолюция 2178 (2014), принятая Советом Безопасности ООН на его 7272-м заседании 24 сентября 2014 г.

в ЕС, и привлекал к ним всеобщее внимание. Я также выступал с инициативой по таким сложным вопросам, как оказание помощи президенту США Бараку Обаме в закрытии тюрьмы в заливе Гуантанамо. Кроме того, я предпринимал попытки мобилизовать усилия на уровне всей системы в целях оказания дополнительной поддержки лагерям и тюрьмам в северо-восточной Сирии, где содержатся (предположительно) боевики ИГИЛ (*организация запрещена в России. — Прим. пер.*) и члены их семей, чтобы таким образом избежать дальнейшего ухудшения гуманитарной ситуации и усугубления проблем безопасности.

Наконец, я считаю, что должность координатора по-прежнему актуальна еще и потому, что благодаря этой деятельности проблема борьбы с терроризмом остается в числе приоритетных вопросов на повестке дня ЕС. После любого теракта обычно возникает множество дискуссий на эту тему и составляются разные планы, но затем происходит то, что я называю «усталостью от борьбы с терроризмом» (когда в центре внимания постепенно оказываются более насущные задачи, а борьба с терроризмом отходит на второй план), и я наблюдал это на протяжении всех лет пребывания в должности координатора. Я же всегда старался не терять бдительности в этом вопросе и добиваться того, чтобы на борьбу с терроризмом выделялись необходимые ресурсы и чтобы мы не реагировали на возникающие угрозы, а, напротив, могли упреждать их. Одна из программ, над которыми я работал в течение последней пары лет, заключается в наращивании потенциала лиц, ответственных за обеспечение внутренней безопасности, в части выявления и анализа потенциальных угроз, связанных с применением таких инновационных технологий, как искусственный интеллект (ИИ), дроны, размещение оружия в космосе и т. д., а также максимально эффективного использования возможностей таких технологий для обеспечения безопасности и правосудия. Так, например, два года назад я принял участие в создании инновационного центра ЕС по обеспечению внутренней безопасности при Европоле.

2. В чем, по-вашему, заключался подход ЕС к борьбе с терроризмом на протяжении срока действия вашего мандата? И как на него повлияла концепция «глобальной войны с терроризмом»?

Если говорить об изменениях, которые произошли с течением времени, то я сказал бы, что отправной точкой стало вступление в силу Лиссабонского договора в декабре 2009 года⁴, в результате которого вопрос обеспечения внутренней безопасности был отнесен к совместному ведению ЕС и государств-членов. Ранее решение этого вопроса происходило преимущественно на межправительственном уровне при помощи таких инструментов, как

4 “Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, 13 December 2007”, *Official Journal of the European Union*, С 306/1, 2007, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>.

«рамочные решения»⁵, и с минимумом участия со стороны Европейского парламента и Европейского суда. В соответствии с Лиссабонским договором⁶ эта задача стала общей, и для ее решения должен использоваться так называемый метод сообщества: я бы охарактеризовал этот процесс принятия решений как «благородную» процедуру, не в последнюю очередь благодаря тому, что одним из ее участников является Европейский парламент, выступающий в качестве одного из законодателей, и это позволяет использовать «нормальные» программные инструменты и нормативные акты (регламенты, решения, директивы и т. д.), а также укрепляет статус Европейского суда. Этот шаг стал очень важным вкладом в процесс интеграции, который с тех пор лишь продолжается.

На мой взгляд, до 2015 года Европейская комиссия придерживалась позиции, согласно которой ЕС отводилась очень скромная роль, заключающаяся в оказании государствам-членам той или иной поддержки в виде принятия необходимых нормативных актов, предоставления финансирования, создания вспомогательных ведомств и т. д. Однако после нападения на редакцию журнала «Шарли Эбдо» в январе 2015 года Европейской комиссии стало очевидно, что ЕС должен принимать более активное участие в решении этой проблемы, и в результате политика ЕС приобрела более широкий охват. Это не означает, что ЕС заменил государства-члены в этом вопросе, речь идет лишь о том, что в последние пять лет он активизировал свое участие в сфере обеспечения безопасности.

Что касается так называемой глобальной войны с терроризмом, то ЕС всегда последовательно выступал против этой концепции, и мы неоднократно обсуждали этот вопрос с руководством США. Именно это стало моим первым досье после назначения на должность координатора, совпавшего с избранием Барака Обамы на пост президента США. Когда я в первый раз встретился с его командой, у меня сложилось впечатление, что новая администрация заинтересована в закрытии тюрьмы в Гуантанамо; после моего возвращения в ЕС я сообщил, что, по моему убеждению, новый президент США свяжется со всеми главами государств ЕС и обратится к каждому государству с просьбой забрать по несколько заключенных. Я призвал государства-члены выработать коллективный ответ, поскольку мне казалось, что наличие коллективной позиции ЕС позволит вытеснить концепцию глобальной войны с терроризмом на второй план и вернуться к более традиционному подходу (который по своей сути схож с подходом самого ЕС к проблеме терроризма). Это означает, что ЕС отверг подход администрации президента Буша, призывавшей квалифицировать возможных подозреваемых как «комбатантов противника». Однако ЕС всегда придерживался позиции, согласно которой в отношении лиц, подозреваемых

5 Данный вид юридически обязывающего документа не применяется с момента вступления в силу Лиссабонского договора в декабре 2009 года. В рамочном решении закреплялись цели, которых государства-члены должны были достичь, имея при этом полную свободу выбора в отношении способов достижения таких целей.

6 Treaty of Lisbon (примечание 4 выше).

в терроризме, применяются положения уголовно-процессуального права, предусматривающие предоставление всех гарантий в области прав человека, включая принцип справедливого судебного разбирательства и т. д. На наш взгляд, международное гуманитарное право (МГП) может применяться лишь в условиях конкретных вооруженных конфликтов, таких, которые наблюдаются, например, в Афганистане, Ираке и Сирии. В настоящее время ни о каком всеобъемлющем и глобальном вооруженном конфликте с «Аль-Каидой» (*организация запрещена в России. — Прим. пер.*) и/или ИГИЛ речи не идет.

Я склонен считать, что в ЕС нам удастся сохранить баланс между обеспечением безопасности и защитой прав человека. На мой взгляд, ЕС остается, пожалуй, единственным местом на свете, где права человека порой оказываются более важными, чем вопросы безопасности. Так, например, потребовалось немало усилий, чтобы убедить Европейский парламент принять меры для выявления источников распространения детской порнографии, так как парламентарии расценивали это как нарушение права на неприкосновенность частной жизни. Права человека в целом, такие как, например, право на неприкосновенность частной жизни и свободу слова, пользуются серьезной защитой в ЕС. Полагаю, у нас для этого существует система необходимых сдержек и противовесов и сильные судебные структуры, такие как Европейский суд.

3. Вы были одним из первых экспертов в области борьбы с терроризмом, которые добились включения вопроса так называемых иностранных боевиков в повестку ЕС. Когда и по каким причинам это досье впервые привлекло к себе внимание? В декабре 2020 года Европейская комиссия утвердила повестку по борьбе с терроризмом⁷, в которой «перечислялись дальнейшие меры по борьбе с терроризмом на уровне ЕС»⁸. Каким образом эта повестка и другие программы ЕС помогают в решении проблемы «иностраных боевиков»? И как в целом ЕС может дополнять деятельность государств-членов в связи с этим вопросом? Существуют ли, на ваш взгляд, трудности, связанные с выработкой единого подхода и программ ЕС в отношении этой группы населения, включая даже наиболее уязвимые категории таких боевиков?

Этот вопрос вошел в число приоритетных на повестке дня ЕС в 2014 году, когда значительное число граждан ЕС начали вступать в ряды ИГИЛ в Сирии и Ираке. Общее число таких граждан составило около 5 тысяч

7 European Commission, “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”, COM (2020) 795 final, Brussels, 9 December 2020, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0795&from=EN>.

8 См.: информационный бюллетень ЕС по повестке дня в области борьбы с терроризмом. European Commission, *Counter Terrorism and Radicalisation*, December 2020, доступно по адресу: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/counter-terrorism_en.

человек, тогда как в прошлом среди боевиков «Аль-Каиды» насчитывалось всего несколько десятков европейцев. Я включил этот вопрос в повестку дня ЕС по двум причинам. Во-первых, я был убежден, что мы обязаны приложить все усилия для того, чтобы не позволить нашим гражданам совершать действия, которые наносят ущерб стабильности и безопасности других стран. К тому же, несмотря на все споры, которые в тот момент велись по поводу мотивов, побуждавших европейцев присоединяться к группе «Джабхат ан-Нусра» (подразделение «Аль-Каиды», действовавшее в тот период на территории Сирии (*организация запрещена в России. — Прим. пер.*)) и ИГИЛ, и возникающей в связи с этим угрозы для жителей Европы, я был убежден в том, что нам следует как минимум быть готовыми к негативным последствиям для национальной безопасности. К сожалению, в мае 2014 года стало понятно, что мои опасения были не напрасны: человек, устроивший стрельбу в Еврейском музее в Брюсселе, до этого провел год в Сирии, где участвовал в боях. Окончательно понятно, что между распространением идеологии джихадизма в Сирии и Ираке и ростом террористических угроз в Европе существует явная связь, стало после терактов в редакции сатирического журнала «Шарли Эбдо» и в еврейском супермаркете в Париже в январе 2015 года, поскольку как минимум один из участников терактов в прошлом посещал территорию, находящуюся под контролем ИГИЛ. При этом ИГИЛ начало призывать своих сторонников к организации одиночных терактов в собственных странах. В период терактов в Париже (ноябрь 2015 года) и в Брюсселе (март 2016 года), повлекших за собой множество жертв и подготовленных и осуществленных членами специального подразделения ИГИЛ по «внешним операциям», вопрос угрозы, исходящей от иностранных боевиков, вступивших в ряды ИГИЛ, стал одним из приоритетов на повестке дня ЕС.

В феврале 2015 года⁹ состоялось внеочередное заседание Европейского совета, в ходе которого члены Совета составили план ЕС по борьбе с терроризмом, и с тех пор ЕС разработал целый ряд инструментов, направленных на решение этой проблемы. В обновленной Стратегии по безопасности Европейского союза¹⁰, представленной Европейской комиссией в июле 2020 года (и в Контртеррористической повестке дня Европейской комиссии от декабря 2020 года¹¹), описываются дальнейшие меры по активизации усилий ЕС в области борьбы с терроризмом. Как отмечалось в этих и других стратегических документах, для нивелирования угрозы, исходя-

9 Informal meeting with Heads of State or Government — Statement of the Members of the European Council, Brussels, 12 February 2015; см. также: Council of the EU, “Council Conclusions on Counter-Terrorism”, 6048/15, as adopted by the Foreign Affairs Council on 9 February 2015, доступно по адресу: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6048-2015-INIT/en/pdf>.

10 European Commission, “Communication of the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy”, COM(2020) 605 final, Brussels, 24 July 2020, доступно по адресу: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN>.

11 European Commission (примечание 7 выше).

щей от иностранных боевиков-террористов, ЕС принимает меры в следующих областях:

- 1) ЕС оказывает гуманитарную помощь в целях предотвращения дальнейшего ухудшения и без того тяжелой гуманитарной ситуации в лагерях и тюрьмах в северо-восточной Сирии, где содержатся бывшие боевики ИГИЛ и члены их семей.
- 2) ЕС помогает государствам-членам в выявлении наиболее эффективных методов обращения с иностранными боевиками-террористами и членами их семей после их возвращения в Европу в целях снижения рисков, которые они могут представлять для жителей наших стран.
- 3) ЕС усилил охрану своих границ в целях выявления иностранных боевиков-террористов при попытке их проникновения на территорию Шенгенской зоны. В последние несколько лет наблюдается значительное укрепление потенциала Фронтекса, штат сотрудников которого увеличился до 10 тысяч человек. Благодаря этому Фронтекс сможет помогать государствам-членам в вопросах обеспечения контроля на внешних границах ЕС. Новый Пакт о миграции и предоставлении убежища, который был предложен Европейской комиссией и в настоящее время является предметом обсуждения среди государств-членов, направлен на укрепление различных аспектов безопасности, связанных с процессом предоставления убежища в ЕС. Выявлению лиц, подозреваемых в терроризме, будет способствовать и принятие нового Регламента ЕС по проверке мигрантов на внешних границах ЕС.
- 4) Европол, и особенно Целевая группа Европола по выявлению террористов, действующая при Европейском контртеррористическом центре, занимаются объединением ресурсов и экспертных знаний и опыта в целях выявления иностранных боевиков-террористов и расследования их деятельности. В частности, привлечение приглашенных сотрудников Европола к контролю зон, через которые следует большинство миграционных потоков, в Италии и Греции позволило значительно повысить эффективность досмотра прибывающих мигрантов.
- 5) ЕС оказывает государствам-членам помощь в использовании информации, полученной с полей боевых действий, для выявления, обнаружения и судебного преследования иностранных боевиков-террористов.

4. Многие предполагаемые иностранные боевики, включая граждан ЕС, и члены их семей в настоящее время находятся в лагерях и центрах предварительного заключения в северо-восточной Сирии и Ираке. Несмотря на усилия ЕС по оказанию им гуманитарной помощи при посредстве партнеров, гуманитарная ситуация в этих местах остается чрезвычайно тяжелой. Привела ли, на ваш взгляд, пандемия COVID-19 к дальнейшему усугублению этой ситуации? Какие меры принимаются на уровне ЕС для поддержания адресной гуманитарной работы в этих обстоятельствах?

В 2020 году Европейская комиссия выделила 10% от своего бюджета на гуманитарную деятельность, составляющего 37 млн евро, на нужды северо-восточной Сирии. Эти расходы предназначены для оказания помощи целому ряду секторов, включая в первую очередь здравоохранение, и сюда относятся в том числе и меры по облегчению чрезвычайно тяжелых условий содержания в лагерях и тюрьмах¹². Эта помощь ведется при посредничестве наших партнеров, в том числе путем страновых ассигнований, выделяемых на работу Международного Комитета Красного Креста (МККК) в Сирии.

Эта гуманитарная помощь очень важна по целому ряду причин. Во-первых, речь идет о неотложной необходимости оказывать помощь нуждающимся безотносительно их убеждений, принадлежности и возможных преступлений, поскольку этого требуют принципы гуманизма. Мы должны не допускать ухудшения условий содержания в лагерях и тюрьмах и даже по возможности добиваться их частичного улучшения. Во-вторых, гуманное обращение с лицами, которые содержатся в лагерях и тюрьмах, может способствовать снижению уровня радикальных настроений и насильственного экстремизма.

Местные власти, руководство лагерей и неправительственные организации (НПО), занимающиеся проблемами лагерей, приняли ряд мер для предотвращения распространения COVID-19 среди их обитателей. Однако, как мы могли убедиться в последнее время, полностью предотвратить заражение не представляется возможным, если в прилегающих районах темпы инфицирования растут.

5. Не кажется ли вам, что проблемы, с которыми сталкиваются жители таких лагерей и центров предварительного заключения, ложатся особенно тяжелым бременем на женщин и детей? Какие меры принимает ЕС для удовлетворения их потребностей? Как бы вы сформулировали оптимальное долгосрочное решение для этой проблемы?

12 Партнеры Генерального директората европейских операций по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи (DG ECHO) (при Комиссии ЕС) действуют во всех лагерях северо-восточной Сирии и занимаются, в частности, реализацией программ по защите детей в двух лагерях беженцев, где в числе прочих содержатся иностранные граждане («Эль-Холь», «Рож»), обеспечением базовой защиты и поддержки в целях восстановления для уязвимых детей, страдающих от социальной изоляции, укреплением Глобального кластера по координации лагерей и управлению лагерями на территории северо-восточной Сирии, а также выступают в качестве основных поставщиков услуг здравоохранения в пяти из двенадцати лагерей. Партнеры оказывают медицинскую помощь на всей территории северо-восточной Сирии. Они предоставляют всю необходимую поддержку более чем пятнадцати учреждениям здравоохранения, включая полевой госпиталь скорой медицинской помощи в «Эль-Холе», родильно-педиатрический центр в Эр-Ракке, госпиталь в деревне Шахиль, семь учреждений первичной медико-санитарной помощи, мобильные подразделения и службы скорой помощи. Директорат принимал очень активное участие в оказании жизненно важной гуманитарной поддержки уязвимому населению лагерей, однако ввиду ограниченности имеющихся ресурсов нельзя не признать, что люди в лагере «Эль-Холь» и на всей остальной территории северо-восточной Сирии нуждаются также и в помощи негуманитарного характера.

Трудно сказать, какая категория лиц, содержащихся в лагерях и тюрьмах северо-восточной Сирии, находится в наиболее тяжелом положении. Страдают и сирийцы, и иракцы, и граждане третьих стран, многое зависит от времени их прибытия (до или после падения Эль-Багуза). Мы можем исходить из того, что условия содержания чрезвычайно тяжелы для всех без исключения. Лично меня больше всего беспокоит положение детей, которые вынуждены расти в ужасающих условиях, без какой-либо защиты, в том числе без психосоциальной поддержки, так необходимой значительной части этих детей, получивших серьезные психологические травмы, почти или вообще без доступа к светскому образованию и пространствам, где они могут почувствовать себя в безопасности.

Несмотря на все преимущества репатриации с точки зрения обеспечения безопасности (например, она дает возможность отслеживать эти группы лиц), я как координатор Европейского союза по борьбе с терроризмом не занимаюсь возможной репатриацией мужчин, женщин и детей, содержащихся в лагерях и тюрьмах северо-восточной Сирии, обратно в ЕС. Этот вопрос относится к исключительному ведению государств-членов, и каждое государство-член самостоятельно решает, в чем заключаются его кратко- и долгосрочные интересы. Если смотреть на эту ситуацию со стороны, то я не мог не обратить внимание на то, что некоторые государства-члены начали прилагать усилия для репатриации все большего числа детей и — в некоторых случаях — их матерей. Как я уже отмечал выше, государства-члены при поддержке ЕС обмениваются опытом в области наиболее эффективных методик и передовой практики, касающихся урегулирования этой проблемы и реинтеграции детей и их семей, например при помощи Информационной сети по вопросам радикализации, за финансирование которой отвечает ЕС¹³.

6. В чем, на ваш взгляд, заключаются общие задачи гуманитарных организаций в связи с положением предполагаемых иностранных боевиков и членов их семей?

Во время моей работы в качестве координатора мне приходилось часто и плотно взаимодействовать с различными гуманитарными организациями и особенно с МККК. Особый статус МККК позволяет ему получать доступ не только к географическим зонам, но и к определенным группам населения, например к заключенным, с которыми не могут контактировать какие бы то ни было другие гуманитарные структуры.

13 Информационная сеть по вопросам радикализации «позволяет специалистам-практикам первой линии из разных стран Европы взаимодействовать друг с другом, а также с представителями научных кругов и разработчиками политики в целях обмена знаниями, личным опытом и методами предупреждения насильственного экстремизма во всех его формах и борьбы с ним». См. дополнительную информацию: European Commission, *Radicalisation Awareness Network (RAN)*, доступно по адресу: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en.

Для лиц, содержащихся в лагерях и тюрьмах северо-восточной Сирии, работа гуманитарных организаций имеет жизненно важное значение, поскольку по состоянию на текущий момент никаких долгосрочных решений относительно их дальнейшей судьбы принято не было. На мой взгляд, для принятия таких решений, к сожалению, потребуется еще немало времени. До тех пор мы несем моральное обязательство по обеспечению гуманитарной помощи для этих людей.

Европейская комиссия уже поддерживает проект Организации Объединенных Наций (ООН) по реинтеграции и реабилитации, в рамках которого ряд государств Центральной Азии¹⁴ принимают обратно своих граждан из Сирии и Ирака. Мы изучаем дальнейшие возможности для наращивания усилий ЕС по оказанию гуманитарной помощи населению лагерей и тюрем. В основу этой работы лег документ, подготовленный мной в конце прошлого года и одобренный государствами-членами в рамках заседания Комитета по политическим вопросам и вопросам безопасности в феврале. В документе также содержатся предложения относительно более активной реинтеграции содержащихся в лагерях сирийцев в состав местного населения северо-восточной Сирии. Помимо этого, в нем предлагается поддерживать потенциальный проект ООН по реинтеграции иракских жителей лагерей в качестве граждан Ирака. В документе перечислялись следующие пять необходимых мер, по которым в настоящее время ведется работа:

- 1) Во-первых, было предложено, чтобы ЕС выделил средства для организации обучения в новом центре по реабилитации молодежи. ЕС уже финансирует такое обучение на базе действующего центра. Новый центр и потенциальные дополнительные структуры позволят местным властям переводить молодежь, которая в настоящее время содержится в мужских тюрьмах вместе со взрослыми заключенными, в более гуманные и комфортные центры по реабилитации молодежи, где может быть проведена подготовка по их реинтеграции с уделением пристального внимания каждому из таких молодых людей. ЮНИСЕФ¹⁵ отвечает за координацию обучения, которое проводится в таких центрах, и решительно поддерживает это предложение.
- 2) Во-вторых, я предложил активизировать усилия для облегчения чрезвычайно тяжелых условий содержания в тюрьмах, особенно для детей. МККК входит в число ключевых партнеров по этой работе. Я надеюсь, что ЕС и государства — члены ЕС смогут выделить финансирование, необходимое для реализации этой важной гуманитарной задачи.
- 3) В-третьих, ввиду того что условия содержания в сирийском лагере беженцев «Эль-Холь» являются очень плохими с любой точки зрения, я предложил ЕС расширить поддержку со стороны международных

14 Joint Plan of Action for the Implementation of the UN Global Counter-Terrorism (CT) Strategy in Central Asia, adopted by the Central Asian States on 30 November 2011. См.: <https://www.un.org/counterterrorism/cct/counter-terrorism-in-central-asia>.

15 Детский фонд Организации Объединенных Наций.

организаций и НПО, действующих в этом лагере (включая как основной лагерь, где содержатся сирийцы и иракцы, так и его международную часть, в которой проживают граждане примерно 60 разных стран). Генеральный директорат европейских операций по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи предоставляет поддержку семи партнерам (из которых три являются учреждениями ООН, три — организациями гражданского общества, а в качестве седьмого партнера выступает МККК), сосредоточив усилия на оказании услуг здравоохранения и обеспечении защиты. Предметом особого внимания является такая многочисленная группа населения, как дети, поскольку они отличаются наиболее хрупким здоровьем, в наибольшей степени нуждаются в полноценном питании и подвергаются самым серьезным психологическим травмам, а также по целому ряду других причин. Некоторые партнеры, действующие при поддержке Генерального директората, имеют возможность оказывать помощь жителям международной части лагеря беженцев «Эль-Холь». Общая сумма средств, выделенных исключительно на оказание гуманитарной помощи населению «Эль-Холя», в 2020 году превысила 3 млн евро. ЕС недавно начал работу над проектом, который призван облегчить изоляцию жителей лагеря за счет организации вещания местных интерактивных радиопередач, с тем чтобы население лагеря смогло взаимодействовать с людьми, проживающими за его пределами. Мы очень пристально следим за ситуацией в лагере беженцев «Эль-Холь» и в северо-восточной Сирии. Государства — члены ЕС в данном случае также должны вносить более значимый вклад в решение этой проблемы, чтобы Европейскому союзу удалось переломить сложившуюся ситуацию.

- 4) В-четвертых, я предложил расширить поддержку, которая оказывается местным общинам северо-восточной Сирии, согласным на добровольную реинтеграцию сирийских беженцев, проживающих в лагерях. У ЕС имеется некоторый опыт в данном вопросе, на который мы можем опираться и который, как хочется надеяться, может быть расширен. В качестве примера можно привести недавно утвержденные будущие проекты, призванные обеспечивать постоянную поддержку учреждений здравоохранения на уровне местных общин, а также комитеты под руководством женщин, ответственные за посредничество на местах и работу по реинтеграции проживающих в «Эль-Холе» семей беженцев, главами которых являются женщины.
- 5) В-пятых, я обратил внимание на усилия ЕС по поддержке добровольной реинтеграции значительной части жителей «Эль-Холя» иракского происхождения (их общая численность составляет около 30 тысяч) в иракское общество. Поддержка ЕС при этом может принимать самые разные формы.

Одним из очевидных вариантов решения является предоставление финансирования в рамках проекта, который будет проводиться при поддержке

Контртеррористического управления ООН (КТУ ООН). КТУ ООН в настоящее время оценивает перспективы заключения соглашения с правительством Ирака на основании результатов аналитического исследования, которое финансируется Нидерландами.

Я уже обсуждал эти предложения с высокопоставленными представителями ООН (КТУ ООН и ЮНИСЕФ), правительства США и глобальной коалиции по борьбе с ИГИЛ, и все они решительно и единогласно поддержали все пять перечисленных мер. Этот факт должен однозначно стать побудительным стимулом для всех учреждений ЕС, которые в настоящее время оценивают возможности по расширению своего участия в этой работе.

7. В мае 2020 года Евроюст и Сеть по предупреждению геноцида опубликовали совместный доклад «Кумулятивное преследование иностранных боевиков-террористов за совершение особо тяжких международных преступлений и преступлений террористической направленности»¹⁶. В чем заключаются основные трудности, возникающие в связи с необходимостью внутривостранового уголовного преследования предполагаемых иностранных боевиков после их возвращения? Одним из главных законодательных актов ЕС по борьбе с терроризмом является Директива о противодействии терроризму 2017 года¹⁷. В Директиве содержится перечень действий, которые государства — члены ЕС должны квалифицировать как преступления террористической направленности в собственных национальных нормах законодательства. В пункте 37¹⁸ декларативной части Директивы содержится «оговорка об исключении для норм МГП». Не могли бы вы более подробно рассказать нам о цели и характере этой оговорки, а также о том, какое отношение она имеет к судебному преследованию предполагаемых иностранных боевиков на национальном уровне?

16 Genocide Network and Eurojust, *Cumulative Prosecution of Foreign Terrorist Fighters for Core International Crimes and Terrorism-Related Offences*, The Hague, 19 May 2020, доступно по адресу: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Partners/Genocide/2020-05_Report-on-cumulative-prosecution-of-FTFs_EN.PDF. Сеть по предупреждению геноцида была создана для обеспечения тесного сотрудничества между национальными органами власти государств — членов ЕС при расследовании преступлений геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений и привлечения виновных к ответственности». См. также: Eurojust, *Genocide Network*, доступно по адресу: <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network>.

17 “Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on Combating Terrorism and Replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and Amending Council Decision 2005/671/JHA”, *Official Journal of the European Union*, L 88/6, 2017, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017L0541&from=EN>.

18 *Ibid.*, § 37 of the Recital: «Настоящая Директива не должна приводить к изменению прав, обязательств и обязанностей государств-членов по международному праву, включая международное гуманитарное право. Директива не регламентирует действия вооруженных сил в ходе вооруженного конфликта, регулируемые нормами международного гуманитарного права в значении этих терминов, предусмотренных данным правом, а также действия вооруженных сил государства, осуществляемые в рамках выполнения их официальных обязанностей, в той мере, в которой они регулируются другими нормами международного права».

Для того чтобы иметь возможность привлекать к уголовной ответственности за преступления, совершенные лицами, которые отправились за рубеж для участия в военных действиях в рядах террористической группы, ЕС внес изменения в собственное контртеррористическое законодательство путем принятия Директивы о противодействии терроризму. Это также является мерой по осуществлению резолюции 2178 Совета Безопасности ООН 2014 года¹⁹, которая обязывает государства — члены ООН вводить уголовную ответственность за определенные действия, связанные с деятельностью иностранных боевиков-террористов. Директива о противодействии терроризму²⁰, например, четко обязывает государства-члены вводить уголовную ответственность за поездки в целях терроризма как внутри страны, так и за ее пределы. Основные трудности, возникающие при проведении расследований и судебном преследовании подозреваемых лиц, связаны со сбором, передачей и использованием информации с полей боевых действий, необходимой не только в качестве подтверждения факта поездки в террористических целях и членства в террористической группе, но и для уголовного преследования иностранных боевиков-террористов и назначения наказания за преступления, которые они совершили на местах. Большая часть расследований и уголовных процессов в отношении членов ИГИЛ и иностранных боевиков-террористов в государствах — членах ЕС направлены на привлечение к ответственности и назначение наказания за преступления террористической направленности.

В то же время преступления, связанные с деятельностью ИГИЛ, должны расцениваться не только как действия террористической организации. Согласно МПП²¹ ИГИЛ может расцениваться как сторона в международном вооруженном конфликте в Ираке и Сирии, действующая как организованная негосударственная вооруженная группа. Следовательно, члены ИГИЛ, включая иностранных боевиков-террористов, могут быть признаны ответственными за совершение военных преступлений и других особо тяжких международных преступлений.

Сеть по предупреждению геноцида, действующая при Евроюсте, провела соответствующую работу с прокуратурами государств-членов в целях обмена передовым опытом и укрепления сотрудничества между прокурорами, к ведению которых относятся военные преступления и борьба с терроризмом, чтобы обеспечить судебное преследование за все преступления, совершенные иностранными боевиками-террористами на территории Сирии и Ирака, включая военные преступления (кумулятивное преследование). Существующие национальные правовые традиции

19 Резолюция 2178 (2014), принятая Советом Безопасности ООН на его 7272-м заседании 24 сентября 2014 г.

20 Directive (EU) 2017/541 (примечание 17 выше).

21 См.: Genocide Network and Eurojust (примечание 16 выше), § 6.1: «Несмотря на то что не все террористические группы могут одновременно признаваться стороной в вооруженном конфликте, ИГИЛ и другие стороны в конфликте, такие как «Свободная сирийская армия» и «Джабхат ан-Нусра», отличаются высоким уровнем организации и, следовательно, могут быть охарактеризованы как негосударственные вооруженные группы».

государств — членов ЕС и постепенно накапливаемая национальная судебная практика подтверждают возможность кумулятивного судебного преследования иностранных боевиков-террористов и привлечения их к ответственности не только за преступления террористической направленности, но и за военные преступления, преступления против человечности и геноцид. Судебное преследование лиц, подозреваемых в совершении особо тяжких международных преступлений и военных преступлений, позволило не только расширить уровень ответственности виновных в преступлениях, совершенных в зонах конфликтов, по сравнению с преследованием исключительно за преступления террористической направленности, но и добиться вынесения приговоров, предусматривающих более длительный срок лишения свободы, без применения закона о давности уголовного преследования и с учетом всего масштаба страданий, перенесенных жертвами. Такие судебные меры в отношении действий иностранных боевиков-террористов требуют широкомасштабного сотрудничества на национальном уровне. Для преследования членов ИГИЛ одновременно за терроризм и за совершение особо тяжких международных преступлений необходимо обеспечить сотрудничество и согласованность действий между органами, ответственными за преследование виновных в терроризме и военных преступлениях, на национальном уровне.

Главной проблемой, возникающей в связи с судебным преследованием лиц, вернувшихся из зоны конфликта, на национальном уровне, является предоставление правоохранительным и судебным органам Европы доступа к информации с поля боя, необходимой для доказательства чудовищных преступлений, совершенных этими лицами во время пребывания в зонах конфликта, и для установления личности конкретных лиц, виновных в совершении тех или иных преступлений. Биометрические данные о материалах, полученных в зонах конфликтов, равно как и остальные данные, извлеченные из компьютерных жестких дисков и мобильных устройств, и прочие документы могут использоваться при проведении уголовных расследований и в судах Европы в качестве доказательств. После поражения ИГИЛ в конфликте появились новые возможности для получения дополнительной информации и потенциальных доказательств, собранных на полях боев в Сирии и Ираке. Для обеспечения доступа к информации с поля боя необходимо активизировать международное сотрудничество и взаимодействие между местными властями, военнослужащими, расквартированными в регионе в качестве сил Глобальной коалиции по противодействию ИГИЛ, разведслужбами и правоохранительными и судебными органами в Европе. Многие субъекты прилагают значительные усилия для расширения доступа к такой информации и ее использования. Так, например, Исполнительный директорат Контртеррористического комитета ООН (ИДКТК) опубликовал «Руководство по созданию условий для использования и допустимости в качестве доказательств в национальных уголовных судах информации, которая была собрана, обработана, сохранена и предоставлена военными силами в целях обеспечения судебного преследования за преступления

террористической направленности» («Руководство по обеспечению доказательств военного характера»). Совет Европы также занимается подготовкой собственных руководящих принципов. Общая политика сбора информации с полей боевых действий в зонах конфликтов была недавно принята и Организацией Североатлантического договора (НАТО). Европейский союз и/или государства — члены ЕС принимали активное участие в принятии всех этих руководств и политики. Главным партнером ЕС в этом вопросе является правительство США, которое располагает значительным объемом информации с поля боя и обширным опытом ее использования в период с 11 сентября. Основная сложность в данном случае заключается в чрезмерном засекречивании представителями вооруженных сил информации с поля боя, включая справочную информацию. Тем не менее ЕС и его партнеры прилагают общие усилия для решения этой проблемы.

В 2019 году ЕС совместно с правительством США организовал семинар, призванный укрепить сотрудничество в области сбора и использования информации с поля боя среди в том числе таких органов юстиции и внутренних дел ЕС, как Европол, Евроюст и Фронтекс, и ряда международных организаций. Евроюст недавно опубликовал обновленный доклад о том, как обстоят дела с использованием информации с поля боя в судебных процессах в государствах-членах²².

И наконец, попытки получения информации из таких зон конфликтов осложняются еще и тем, что эта информация зачастую носит разрозненный и неполный характер. В этой связи правоохранные органы ЕС нередко могут использовать ее исключительно в качестве одного из звеньев, позволяющих инициировать уголовное расследование, но для выстраивания полноценного уголовного дела судебным властям требуются дополнительные доказательства. С этим также возникают серьезные трудности. Так, несмотря на наличие допросов свидетелей, которые могут проводиться в зонах конфликтов различными НПО или журналистами, ведущими собственные расследования, использовать такие сведения в суде крайне затруднительно, поскольку при проведении этих допросов свою позицию излагает лишь одна сторона, а обвиняемый не имеет возможности высказать собственную точку зрения в процессе такого допроса. В результате могут возникать сомнения в соблюдении надлежащей правовой процедуры. Известны случаи, когда прокуроры стран Европы обеспечивали проезд свидетелей особо тяжких международных преступлений, например женщин из езидских общин, для участия в судебных процессах.

Что касается, в частности, пункта 37 декларативной части Директивы о противодействии терроризму²³, то в нем подтверждается, что Директива не предусматривает изменения обязательств государств-членов в рамках МГП (например, обязательства по предоставлению возмож-

22 Eurojust, *Eurojust Memorandum on Battlefield Evidence*, 29 September 2020, доступно по адресу: <https://www.eurojust.europa.eu/eurojust-memorandum-battlefield-evidence-0>.

23 Directive (EU) 2017/541 (примечание 17 выше), § 37 of the Recital.

ностей для оказания гуманитарной помощи, оказываемой беспристрастно и в соответствии с установленными принципами, как предписывает МГП), а также, что действия вооруженных сил, регламентируемые МГП, не относятся к ведению данной Директивы. Цель этого пункта заключается в том, чтобы не допустить криминализации деяний в качестве преступлений террористической направленности, если такие деяния расцениваются МГП как законные в ситуации активных боевых действий.

В отличие от контртеррористического законодательства МГП действительно не запрещает любые акты насилия: оно призвано регулировать ситуации насилия, в первую очередь в условиях вооруженных конфликтов, путем ограничения выбора методов и средств ведения войны, чтобы тем самым оградить гражданское население и объекты гражданской инфраструктуры от последствий военных действий. В частности, организованные негосударственные вооруженные группы (НВГ), принимающие участие в немеждународных вооруженных конфликтах, могут утратить всякую мотивацию соблюдать нормы МГП и руководствоваться принципами МГП при ведении военных действий, если, невзирая на все эти усилия, они все равно подвергнутся судебному преследованию за любые свои действия. Это не отменяет того факта, что, согласно МГП, статус и привилегии комбатанта предоставляются исключительно в ситуациях международных вооруженных конфликтов, но не в условиях немеждународного вооруженного конфликта, в связи с чем организованные НВГ могут быть привлечены судом к ответственности за участие в военных действиях и за любые акты, за которые в соответствии с применимым национальным законодательством предусматривается наказание (например, за убийство или нанесение телесных повреждений), даже если такие действия не являются нарушением МГП. В то же время следует отметить, что, согласно МГП²⁴, лица, участвовавшие в вооруженном конфликте, но не совершившие никаких серьезных нарушений МГП, подлежат как можно более широкой амнистии.

Важно обеспечивать соответствие контртеррористических мер не только международному праву, включая МГП, но и международному праву прав человека и международному беженскому праву. Если цель «оговорки об исключении для норм МГП» заключается в том, чтобы не допустить криминализации деяний в качестве преступлений террористической направленности, когда такие деяния считаются законными в рамках МГП в ситуации активных военных действий, то в некоторых случаях применение и широта толкования и формулировок этой оговорки приводят к возникновению сложностей во время судебного преследования: так, например, в Бельгии из-за этого не удалось привлечь к уголовной ответственности лиц из числа РПК, подозреваемых в совершении преступлений террористической направленности²⁵.

24 См. ст. 6(5) Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, от 8 июня 1977 г.

25 Рабочая партия Курдистана.

8. Так называемый насильственный экстремизм по-прежнему расценивается как угроза, в том числе и в ЕС. Какие меры вы принимаете для решения этой проблемы на уровне ЕС²⁶? Каким образом, на ваш взгляд, программы по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним могут сочетаться с гуманитарной деятельностью?

Несмотря на всю важность расследования терактов, привлечения к уголовной ответственности виновных в них лиц, защиты наших граждан от терроризма и минимизации последствий терактов, мы должны также делать все возможное для предотвращения радикализации, которая сама по себе является главной движущей силой насильственного экстремизма и терроризма. Этого можно добиться не только за счет уничтожения планов террористов в самом зародыше, но также — на еще более раннем этапе — путем устранения факторов, которые побуждают людей одобрять и отстаивать методы насилия в качестве средства для достижения своих политических целей. Наши программы борьбы с насильственным экстремизмом нацелены именно на такой результат. Причины, по которым идеология насильственного экстремизма находит отклик у некоторых людей, могут носить психологический (например, человек может искать смысл в жизни или жаждать острых ощущений), социальный (например, личный опыт предполагаемой социальной изоляции и маргинализации), политический (недовольство, вызванное, например, предполагаемой дискриминацией некоторых групп в нашем обществе или действиями правительства) или религиозный (вера в радикальные подходы к толкованию религии) характер. Каждый из этих факторов по-разному влияет на каждого человека, и их не всегда можно четко разграничить между собой. В целях решения проблемы насильственного экстремизма ЕС поощряет обмен передовой практикой и накопленным опытом между разработчиками политики и специалистами-практиками из разных государств — членов ЕС, и особенно — из третьих стран, например относящихся к Западным Балканам²⁷. Лидерами в этой области являются Информационная сеть ЕС по вопросам радикализации и сеть разработчиков политики.

Поскольку основным средством распространения радикальных учений, способных толкнуть своих адептов на путь насильственного экстремизма и терроризма, является интернет, 29 апреля 2021 года ЕС принял Регламент по борьбе с распространением террористической информации онлайн²⁸, обязывающий онлайн-платформы удалять подобную информа-

26 См., например: European Commission (примечание 7 выше), Introduction.

27 См., например: European Commission, *Prevention of Radicalisation: the Commission Steps up Support in the Western Balkans with a New E1.55 Million Project*, 19 April 2021, доступно по адресу: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/prevention-radicalisation-commission-steps-support-western-balkans-new-E155-millionproject_en.

28 “Regulation (EU) 2021/784 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on Addressing the Dissemination of Terrorist Content Online”, *Official Journal of the European Union*, L 172/79, 2021, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0784&from=EN>.

цию в течение часа с момента ее публикации, чтобы таким образом обеспечить дополнительную защиту для граждан ЕС. ЕС также прилагает все усилия для борьбы с противозаконными проявлениями языка вражды и дезинформации, в первую очередь в интернете, поскольку они служат питательной средой для насильственного экстремизма. ЕС занимается решением этих проблем, ведя постоянный диалог с основными компаниями в сфере ИТ; кроме того Евросоюз разработал Кодекс поведения в целях борьбы с противозаконным языком вражды и Кодекс правил по борьбе с дезинформацией, которые в ближайшем времени будут подвергнуты пересмотру²⁹. Ведущие компании в сфере ИТ взяли на себя добровольные обязательства по следованию положениям этого Кодекса. Все эти вопросы обсуждались с министрами внутренних дел ЕС и представителями основных онлайн-платформ в рамках Интернет-форума ЕС и Глобального интернет-форума по борьбе с терроризмом в период с 2017 года.

ЕС также выделяет финансирование на работу по предупреждению насильственного экстремизма и борьбу с ним по ряду конкретных направлений, как то: просвещение, повышение осведомленности СМИ, расширение прав и возможностей женщин, работа с молодежью, социально-экономическая интеграция, правосудие переходного периода и различные общественные мероприятия, включая спорт и меж- и внутриконфессиональный диалог. Эти направления работы могут рассматриваться как адресные проекты по предупреждению радикализации и по реабилитации. Речь может также идти и о более общей, положительной поддержке молодых людей из групп риска и создании для них благоприятных возможностей (например, путем обучения их навыкам критического мышления, обмена мнениями, использования культуры и спорта как средств социальной интеграции). Такого рода финансирование не имеет отношения к гуманитарной деятельности. Лично я считаю, что оказание помощи в предупреждении насильственного экстремизма и борьбе с ним имеет свои преимущества, отличные от тех, которые обеспечиваются за счет гуманитарной помощи. Программы по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним могут также способствовать защите прав человека в сфере обеспечения безопасности и правосудия за счет развития эффективного взаимодействия между правительствами, правоохранительными органами и сообществами, например в рамках работы с населением, что делает нас менее уязвимыми перед группами террористов и насильственных экстремистов. Деятельность по охране правопорядка также может способствовать дера-

29 Для предотвращения распространения противозаконного языка вражды в интернете и борьбы с ним в мае 2016 г. Комиссия согласовала с крупнейшими компаниями в области ИТ соответствующий кодекс поведения. Остальные ИТ-компании присоединились к нему в течение 2018 г. и в январе 2019 г. Последняя компания вошла в число участников в сентябре 2020 г. См. дополнительную информацию: European Commission, *The EU Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online*, доступно по адресу: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en.

дикализации и демотивации таких лиц, а также реабилитации и реинтеграции заключенных и/или бывших боевиков.

ЕС уже давно признал концепцию так называемой взаимосвязи между безопасностью и развитием, согласно которой невозможны как безопасность без развития, так и, наоборот, развитие без безопасности. Нестабильные государства, слабые системы управления и социальные, экономические и политические проблемы создают благоприятные условия для насильственного экстремизма и питательную среду для вербовки adeptов и их радикализации. Вооруженные конфликты также являются источником недовольства, визуальных образов и пропаганды, которые могут быть использованы в качестве инструментов для радикализации. Таким образом, программы по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним, а также такой важный фактор стабилизации ситуации, как дополнительная устойчивость перед угрозой насильственного экстремизма, являются важным условием повышения эффективности помощи и поддержки со стороны ЕС в вопросах развития в уязвимых странах.

Мне известно об опасениях, которые выражают гуманитарные организации в связи с работой по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним в регионах, где они также ведут активную деятельность, например в лагерях северо-восточной Сирии. Эти опасения заключаются в том, что подобные программы могут негативно отразиться на нейтральности и независимости гуманитарной работы и подорвать доверие людей к сотрудникам гуманитарных организаций, которые пытаются им помочь. Гуманитарные работники также хотят сохранить беспристрастность и помогать всем лицам, пострадавшим от конфликтов и насилия, независимо от того, насколько радикально они настроены. Таким образом, очень важно не допускать смешения деятельности нейтральных гуманитарных организаций и конкретных программ по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним. Тем не менее, как мне кажется, на практике необходимы оба вида помощи, поскольку существует потребность как в гуманитарной помощи для всех, включая психосоциальную поддержку, просвещение, обучение, помощь в восстановлении семейных связей и т. д. (и такая деятельность сама по себе может косвенно способствовать предотвращению радикализации и насилия), так и в программах, направленных непосредственно на решение проблемы радикализации. Поэтому такое большое значение имеет диалог между разными акторами.

Уровень безопасности на местах в лагерях северо-восточной Сирии не может не вызывать тревоги. Как показывает мой опыт, гуманитарное сообщество оценивает уровень безопасности в лагерях беженцев совсем иначе, чем службы безопасности, которые обращают внимание прежде всего на случаи насилия, обучение местных жителей догматам шариата или присутствие в лагерях радикально настроенных лиц, отвергающих услуги и т. д.

При этом используются разные источники финансирования: гуманитарная деятельность финансируется из одних бюджетов, а помощь

в работе по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним — из других, и их смешение не допускается. В любом случае, в этой области наблюдаются определенные успехи.

9. 10 июля 2020 года во время Виртуальной недели ООН по борьбе с терроризмом вы заявили: «Мы должны не допустить того, чтобы наша контртеррористическая деятельность создавала помехи для оказания гуманитарной помощи. ЕС разрабатывает руководящие принципы и рекомендации по данному вопросу»³⁰. Какие основные факторы следует принимать во внимание при оценке и минимизации негативного влияния борьбы с терроризмом на гуманитарную деятельность? Можете ли вы привести конкретные примеры передового опыта?

Во время моей работы на посту координатора мне посчастливилось выстроить тесные и доверительные отношения с рядом гуманитарных организаций, среди которых в первую очередь следует назвать МККК. Я твердо убежден в том, что гуманитарная помощь, оказываемая беспристрастно и в соответствии с установленными принципами, должна предоставляться в том числе и людям, проживающим в зонах конфликтов, которые контролируются террористическими группами или относятся к числу территорий, где эти группы действуют. Международное сообщество постепенно приходит к более глубокому пониманию тех сложных вопросов, которые возникают в связи с мерами по борьбе с терроризмом и гуманитарной помощью, особенно сегодня, когда террористические группы (ИГИЛ, приспешники «Аль-Каиды» и местные группы) принимают активное участие во множестве конфликтов, в частности на Ближнем Востоке и в странах Африки.

Совместно с Генеральным директором европейских операций по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи и Европейской комиссией в мае 2019 года мною было организовано экспертное совещание, посвященное мерам по борьбе с терроризмом и защите основанного на твердых принципах гуманитарного пространства. Цель совещания заключалась в том, чтобы объединить ограниченное число экспертов по борьбе с терроризмом и гуманитарной деятельности из разных государств — членов ЕС, представителей институтов ЕС и гуманитарных организаций (включая МККК) для проведения дискуссий в рамках нового формата. Основными вопросами, которые обсуждались в ходе совещания, стали осуществление контртеррористических мер на национальном уровне одновременно с защитой основанного на твердых принципах гуманитарного пространства, причем особое внимание уделялось специфике ЕС, а также совершенствование информационно-просветительской работы ЕС в этой области. Цель состояла в том, чтобы более четко сформулировать те вопросы, которые в дальнейшем требуют решения на уровне ЕС. Ход

30 Remarks by Gilles de Kerchove, EU Counter-Terrorism Coordinator, at the UN Virtual Counter-Terrorism Week, 10 July 2020.

дискуссий показал, что гуманитарные организации сталкиваются с множеством серьезных проблем, которые в большинстве случаев имеют очень мало вариантов решений. Среди экспертов по борьбе с терроризмом присутствовали представители самых разных организаций, что свидетельствовало о комплексном и всеобъемлющем характере этой проблемы (в число таких организаций вошли Министерство финансов, Управление банковского надзора, Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Генеральная прокуратура, эксперт по борьбе с терроризмом в составе делегации ЕС, эксперт ЕС по вопросам финансирования терроризма в странах Африканского Рога). Воздействие мер по борьбе с терроризмом на деятельность гуманитарных организаций носит комплексный характер. Так, например, известны случаи привлечения к суду сотрудников организаций, которые занимаются оказанием беспристрастной гуманитарной помощи в соответствии с установленными принципами. В результате запретов на поездки, введенных в связи с санкциями, боевики, нуждающиеся в медицинской помощи, не могут быть транспортированы в соответствующие учреждения. Импорт и экспорт ряда товаров, которые имеют критическое значение для оказания гуманитарной помощи (таких как, например, трубы и двигатели), были прекращены, что в совокупности приводит к приостановке целого ряда видов деятельности. Если оказание гуманитарной помощи будет ограничено исключительно территориями, которые находятся под контролем правительства, то охват такой помощью нуждающихся групп населения в соответствии с гуманитарными принципами будет сопряжен с серьезными трудностями. Гуманитарные организации также все чаще сталкиваются с проблемами при попытках договориться с террористическими группами о предоставлении доступа или при взаимодействии с негосударственными вооруженными группами, что приводит к ситуациям, когда эти организации вынуждены проводить соответствующие встречи в третьих странах исключительно по соображениям безопасности. Они также зачастую не могут воспользоваться финансовыми услугами, поскольку банки вынуждены соблюдать ограничения, обусловленные борьбой с терроризмом, и руководствоваться принципами снижения рисков, что приводит к задержкам финансовых операций, отказам в оказании финансовых услуг и иным проблемам. От таких мер страдают и программы по оказанию денежной помощи, поскольку возникают вопросы по поводу нецелевого расходования средств. Замораживание активов и эмбарго, введенное в отношении некоторых государств (Йемен, Сирия), значительно ограничивают возможности гуманитарных организаций (впрочем, следует отметить, что эти ограничения чаще всего связаны с санкциями в отношении стран, а не с контртеррористическими санкциями или мерами). Такие же проблемы могут возникать и в связи с оговорками о борьбе с терроризмом, которые фигурируют в соглашениях о финансировании.

В то же время при оценке влияния мер по борьбе с терроризмом на гуманитарную деятельность важно учитывать следующие аспекты:

- 1) Для проведения конструктивных дискуссий и получения осязаемых результатов необходимо четко сформулировать проблему и те вопросы, которые вызывают наибольшие трудности, и установить, действительно ли та или иная проблема затрагивает все донорское сообщество или только отдельные организации-доноры. Так, например, ряд проблем возникают в связи с чрезвычайно жесткими законодательными ограничениями и практиками США, которые отсутствуют в законодательстве ЕС.
- 2) Следует также отметить необходимость обеспечивать работу гуманитарных организаций, чья деятельность ведется беспристрастно и в соответствии с установленными принципами (в том числе НПО), в районах, где действуют террористические группы. В то же время необходимо разграничивать действия МККК как международной организации, руководствующейся нормами МГП, и некоторых НПО, не соблюдающих установленные принципы, с точки зрения борьбы с терроризмом: в прошлом неоднократно возникали ситуации, когда НПО под видом гуманитарных организаций действовали вразрез с принципами беспристрастности и использовались в целях оказания финансовой и иной поддержки террористическим группам. Несмотря на то что такие случаи были исключением, а не правилом, нельзя не отметить, что ряд небольших НПО были даже включены в перечень ООН по причине финансирования терроризма.
- 3) Хотелось бы также обратить внимание на то, что некоторые меры, которые оказывают негативное влияние на гуманитарную помощь, особенно в контексте санкций, не являются мерами по борьбе с терроризмом. Зачастую санкции ЕС носят страновой характер и не имеют отношения к контртеррористической деятельности. Оценка влияния такого рода санкций является предметом отдельного разговора.

На метауровне существует общее соглашение о том, что сегодня есть потребность в формировании нормативно-правовой базы, которая позволит оказывать основанную на твердых принципах гуманитарную помощь и выработать практически осуществимые решения. Меры по борьбе с терроризмом не должны препятствовать гуманитарной помощи, которая оказывается беспристрастно и в соответствии с установленными принципами. В то же время важно не допустить злоупотребления гуманитарными механизмами, так как гуманитарная помощь может использоваться в качестве предлога для направления финансовых средств или оказания иной поддержки террористическим организациям. Таким образом, если меры по борьбе с терроризмом будут носить слишком жесткий характер, они могут препятствовать оказанию гуманитарной помощи и, например, ограничивать ее доступность для некоторых категорий гражданского населения. Это негативно отражается на соблюдении норм МГП и гуманитарных принципов. Криминализация гуманитарной и медицинской помощи таким образом может вызвать серьезные опасения. Меры по борьбе с террориз-

мом также могут создавать ограничения для перечисления средств на гуманитарные нужды. МККК является авторитетной организацией, которая действует в рамках норм МПП, однако существуют также и небольшие и менее известные НПО, для которых подобные рестриктивные положения законодательства и политики могут стать серьезным препятствием. Однако излишне мягкие требования по борьбе с терроризмом могут создать благоприятные условия для злоупотреблений со стороны организаций, которые не руководствуются общепринятой этикой и будут оказывать поддержку терроризму под видом гуманитарной деятельности. Таким образом, специалистам по борьбе с терроризмом следует обратить внимание на эти проблемы и заняться выработкой их решений. Это непростая дискуссия. Так, например, в ряд последних резолюций ООН, например в резолюцию 2462 Совета Безопасности ООН о финансировании терроризма, были включены положения о гарантиях гуманитарной деятельности. Главные трудности будут сопряжены с реализацией на национальном уровне и с поиском практических и жизнеспособных методов дальнейшей работы.

В качестве примеров передовой практики можно привести:

- круглые столы, которые были организованы министерством финансов одного из государств-членов и фондом Human Security Collective, объединяющим целый ряд НПО, и проводились на протяжении последних двух лет при участии всех заинтересованных сторон (включая министерство иностранных дел и банки) в целях максимально адресного обсуждения конкретных проблем;
- эффективное межучрежденческое сотрудничество службы юстиции Европейской комиссии (DG JUST³¹, в настоящее время носит наименование DG FISMA³²), которая занимается финансовыми аспектами проблемы финансирования терроризма, и службы Комиссии по гуманитарной помощи (Генеральный директорат европейских операций по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи), к примеру, позволило провести всеобъемлющую оценку рисков для гуманитарных некоммерческих организаций (НКО) ЕС;
- законы о борьбе с терроризмом, включающие в себя оговорки об исключении для гуманитарных организаций, например контртеррористические законы, предусматривающие уголовное наказание за поездки в определенные зоны конфликтов в соответствии с пунктом 38 декларативной части Директивы о противодействии терроризму.

Очень важно выработать смягчающие меры, которые не будут ставить под сомнение эффективность контртеррористической деятельности и при этом позволят беспристрастным гуманитарным организациям выполнять свои

31 Генеральный директорат по вопросам юстиции и потребителей Европейской комиссии.

32 Генеральный директорат по финансовой стабильности, финансовым услугам и союзу рынков капитала.

задачи. Возможные решения могут быть выявлены как на международном уровне или уровне ЕС (резолюции Совета Безопасности ООН и директивы ЕС), так и на национальном уровне (государства) и уровне организаций-доноров. В целом, следует делать выбор в пользу подходов, учитывающих риски, а не избегания рисков. Чрезмерно тщательное соблюдение таких требований банками, субъектами частного сектора и донорами может также привести к расширению ограничений в таком масштабе, который изначально не предусматривался нормативно-правовой базой по борьбе с терроризмом. Необходимо не допускать подобного варианта развития событий. В целом, несмотря на введение некоторых смягчающих мер, их охват по-прежнему остается слишком узким. В перспективе нам следует более внимательно изучать передовой опыт разных государств, который может быть интересен и другим странам. Для выработки более конкретных решений необходимо посвящать больше времени исследовательской работе. Помимо этого, в целях предотвращения излишней широты дискуссий мы должны более адресно подходить к выбору интересующих нас вопросов и учитывать запросы заинтересованных сторон. Речь идет о многопрофильном процессе, в котором должны принимать участие различные эксперты из разных областей, с тем чтобы выработать единую платформу и обеспечить максимальный баланс. В выводах Совета по борьбе с терроризмом от июня 2020 года³³ говорится о важности защиты гуманитарного пространства и заявляется о решительных обязательствах ЕС по обеспечению этой защиты и поддержке мер по сбору передового опыта в этой связи. Я полагаю, что ЕС необходимо продвигаться вперед и уделять больше внимания изучению конкретных аспектов этой проблемы в целях выявления эффективных и практически осуществимых методов работы, которые могут быть реализованы в международном масштабе. Нам следует чаще проводить политические дискуссии на тему рисков. Я также глубоко убежден в необходимости апробации более новаторских решений. Для этого могут быть задействованы возможности новых технологий. Так, например, Всемирный банк в настоящее время проводит эксперименты по использованию технологии блокчейн для осуществления прямых денежных платежей.

Очень хорошим знаком является тот факт, что вопросы борьбы с терроризмом и защиты гуманитарного пространства в настоящее время

33 Council of the EU, "Council Conclusions on EU External Action on Preventing and Countering Terrorism and Violent Extremism", 8868/20, Brussels, 16 June 2020, § 27: «Ссылаясь на свои выводы в отношении гуманитарной помощи и международного гуманитарного права от 25 ноября 2019 г. и в соответствии с резолюцией 2462 Совета Безопасности ООН, Совет признает необходимость принять во внимание возможные последствия контртеррористических мер, включая санкции, для гуманитарной деятельности. Совет призывает не допускать любого возможного негативного влияния контртеррористических мер на деятельность, носящую сугубо гуманитарный характер, включая медицинскую помощь, которая осуществляется беспристрастными гуманитарными акторами в полном соответствии с гуманитарными принципами и нормами международного гуманитарного права. В этой связи Совет еще раз подтверждает свою неизменную приверженность задаче по сохранению гуманитарного пространства, включая, в числе прочего, разработку передовой практики и принятие надлежащих смягчающих мер».

обсуждаются в рамках Глобального контртеррористического форума, Недели борьбы с терроризмом ООН³⁴ и седьмого обзора Глобальной контртеррористической стратегии ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 30 июня 2021 года³⁵. Это свидетельствует о том, что международное контртеррористическое сообщество постепенно начинает осознавать эти проблемы и возможные побочные эффекты мер по борьбе с терроризмом. Это важный первый шаг в правильном направлении, и мы должны объединить усилия, чтобы не останавливаться на этом пути. Сейчас представляется особенно важным более пристально изучить конкретные аспекты данных проблем и выработать практические решения. В этой связи необходимо также, чтобы гуманитарное сообщество максимально подробно рассказывало о том, с какими трудностями его представителям приходится сталкиваться, и предлагало собственные варианты решений. Большое значение имеет и опыт «полевой» работы, так как он позволяет оценить влияние конкретных мер по борьбе с терроризмом на ситуацию на местах, а также выявить и апробировать возможные решения. При этом важно помнить, что все эти вопросы требуют осторожности и что с учетом репутационных рисков в некоторых случаях, возможно, наиболее предпочтительным вариантом является сохранение «серых зон».

10. В декларативной части вышеупомянутой Директивы также фигурирует «оговорка об исключении гуманитарной помощи», гласящая: «Под действие настоящей Директивы не подпадает гуманитарная деятельность беспристрастных гуманитарных организаций, признаваемых международным правом, включая международное гуманитарное право»³⁶. Схожая формулировка содержится и в резолюции 2462 Совета Безопасности ООН о борьбе с терроризмом, которая настоятельно призывает к тому, чтобы, «вырабатывая и применяя меры по противодействию финансированию терроризма, государства принимали во внимание потенциальное воздействие этих мер на сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая проводится беспристрастными гуманитарными субъектами сообразно с международным гуманитарным правом»³⁷. Как вы оцениваете взаимосвязь между этими двумя положениями, и какая аргументация легла в их основу? Как бы вы трактовали понятие «гуманитарная деятельность», которое присутствует в обоих документах?

34 Неделя борьбы с терроризмом ООН представляет собой собрание государств-членов и международных партнеров по борьбе с терроризмом и проводится один раз в два года.

35 Генеральная Ассамблея ООН. Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций: седьмой обзор, док. ООН A/RES/75/291, 30 июня 2021 г., доступно по адресу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/175/73/pdf/N2117573.pdf?OpenElement>.

36 Directive (EU) 2017/541 (примечание 17 выше), § 38 of the Recital.

37 Резолюция 2462 (2019) Совета Безопасности ООН, принятая Советом Безопасности ООН на его 8496-м заседании 28 марта 2019 г., п. 24.

Директива ЕС о противодействии терроризму появилась уже после принятия резолюции 2178 Совета Безопасности ООН (2014 г.)³⁸ и Дополнительного протокола к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма³⁹. В пункте 38 декларативной части Директивы должным образом признается необходимость наделения гуманитарных организаций четким правовым статусом в рамках законодательства ЕС и в соответствии с предписаниями международного права, включая резолюцию 2462⁴⁰ Совета Безопасности ООН, а также говорится о том, как важно избегать законодательных пробелов, которыми могут воспользоваться террористические группы. В Директиве упоминаются «беспристрастные гуманитарные организации, признанные международным правом, включая МПП», такие как, например, МККК. И резолюция 2462, и Директива ЕС о противодействии терроризму направлены на то, чтобы не допускать ситуаций, когда гуманитарная деятельность, осуществляемая беспристрастно и в соответствии с установленными принципами, будет использоваться в качестве основания для уголовного преследования или когда оказание гуманитарной помощи в регионах, контролируемых террористическими группами, и на территориях, где действуют такие группы, квалифицируется как финансирование терроризма.

Поскольку и контртеррористические меры, и гуманитарная деятельность преследуют одну и ту же цель — защитить гражданское население от угроз, то у нас есть общий фундамент, на котором мы можем строить свою работу. Таким образом, наша главная задача состоит в том, чтобы выявить наиболее сбалансированные варианты решений и найти способы для превращения их в жизнь на практике. Очень важно при этом отстаивать гуманитарные принципы. Именно этому посвящены пункт 38 декларативной части Директивы и положения резолюций 2178 и 2462 Совета Безопасности ООН. Упоминание беспристрастных гуманитарных организаций и МПП четко указывает на то, что только такой вид гуманитарной деятельности, который в полной мере отвечает нормам МПП, подпадает под действие соответствующей оговорки об исключении (Директива о противодействии терроризму) и положений (резолюции Совета Безопасности ООН). Именно такой подход позволяет не допустить злоупотреблений со стороны акторов, которые не руководствуются нормами общепринятой этики и оказывают поддержку терроризму под видом гуманитарной помощи.

Я лично приложил немало усилий для того, чтобы чаяния гуманитарных организаций были должным образом отражены в резолюциях Совета Безопасности ООН и чтобы подход США не получил широкого распространения на международном уровне. Я также настаивал на гуманном обращении с лицами, подпадавшими под действие контртеррористического

38 Резолюция 2178 (2014) (примечание 19 выше).

39 Совет Европы. Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, 6 мая 2020 г., с. 13–21, доступно по адресу: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202005060016?index=12&rangeSize=1>.

40 Резолюция 2462 (2019) Совета Безопасности ООН, принятая Советом Безопасности ООН на его 8496-м заседании 28 марта 2019 г.

законодательства; между прочим, Европейский суд принял решение о том, что социальные выплаты членам семьи террориста не должны расцениваться как финансирование терроризма, поскольку они призваны всего лишь обеспечить этим людям необходимый прожиточный минимум.

Важно помнить, что риски, которые исходят от сектора гуманитарных НПО, не превышают риски, связанные с деятельностью других секторов, о чем свидетельствуют результаты межгосударственной оценки рисков, которая проводилась в 2019 году в целях анализа уязвимости некоторых гуманитарных НПО (в частности, НПО, получающих институциональное финансирование от ЕС или государств-членов, отвечающих за управление средствами ЕС) с точки зрения рисков финансирования терроризма. Необходимо не допустить криминализации работы беспристрастных гуманитарных организаций, действующих в соответствии с установленными принципами.

Следует отметить, что США и ЕС придерживаются разных подходов к этому вопросу. Необходимо пресекать любые попытки распространить подход США (запрет и криминализация любой «материальной поддержки», которая представляет собой очень широкое понятие и серьезным образом сказывается на оказании гуманитарной помощи в районах, где действуют террористические группы) на территории ЕС или на международном уровне. Это серьезная проблема, поскольку в результате объектами уголовных расследований в ряде стран (но не в ЕС) становились сотрудники беспристрастных гуманитарных организаций, действующих в соответствии с установленными принципами, таких как, например, МККК.

11. В последние годы наблюдалось появление новых национальных контртеррористических законов, предусматривающих, например, введение уголовной ответственности за поездки на территории, контролируемые негосударственными вооруженными группами, которые были признаны террористическими, или за пребывание на таких территориях. Как вы считаете, следует ли государствам — членам ЕС учитывать аргументы в пользу использования оговорки об исключении для гуманитарной деятельности, фигурирующей в декларативной части Директивы, при принятии национальных контртеррористических законов?

Что касается законодательства ЕС, то очень важно предоставить гуманитарным организациям четкий правовой статус и одновременно не допускать пробелов в законодательстве, которыми могли бы в своих интересах воспользоваться террористические группы. В пункте 38 декларативной части Директивы ЕС о противодействии терроризму содержится оговорка об исключении для гуманитарной деятельности, которая была включена именно для того, чтобы обеспечить соблюдение государствами-членами норм МГП при применении положений Директивы, что, в частности, означает, что гуманитарная помощь, оказываемая беспристрастно и в соответствии с установленными принципами, не подпадает под действие Директивы. Государствам-членам, безусловно, необходимо учитывать аргу-

менты, которые приводились в пользу включения этой оговорки в декларативную часть Директивы, при транспонировании контртеррористического законодательства ЕС в национальное законодательство. В то же время, поскольку оговорка об исключении для гуманитарной деятельности является частью декларативной, а не постановляющей части Директивы, государства-члены не обязаны транспонировать ее в собственное национальное законодательство. Однако те национальные законы, которые транспонируют Директиву ЕС о противодействии терроризму, должны толковаться в соответствии с положениями всей Директивы, включая, соответственно, и пункт 38 ее декларативной части. При таком толковании, учитывающем указанную оговорку, гуманитарные организации не должны сталкиваться с какими бы то ни было проблемами со стороны ЕС при выполнении своих практических задач.

Государства-члены должны были транспонировать Директиву ЕС о противодействии терроризму до 8 сентября 2018 года, и Европейская комиссия занималась оценкой уведомлений, представив итоговый отчет о ходе транспонирования в июле 2020 года. Европейская комиссия пришла к выводу о том, что транспонирование Директивы государствами-членами в целом носит удовлетворительный характер и способствовало укреплению методов уголовного судопроизводства в отношении террористов, а также укреплению прав жертв терроризма. В ходе этой оценки также стало очевидно, что государства-члены не транспонировали непосредственно саму оговорку, так как не сочли это необходимым. Европейская комиссия в настоящее время занимается оценкой влияния Директивы ЕС о противодействии терроризму, представляющей собой более широкомасштабный процесс, нежели простой анализ транспонирования ее положений в национальное законодательство: процесс публичных консультаций продолжался до середины июня 2021 года, то есть до подготовки отчета об оценке, который подлежал представлению Европейскому парламенту осенью 2021 года. Анализ влияния Директивы будет подходящим моментом для того, чтобы гуманитарные организации смогли внести любые свои замечания по данному вопросу, поскольку при оценке Директивы учитывается также и надлежащее применение государствами-членами пункта 38 декларативной части Директивы (если такое применение имеет место), а значит, и возможное влияние Директивы на гуманитарную деятельность, включая, помимо прочего, криминализацию такой деятельности. В процессе оценки могут быть также проанализированы и риски возникновения проблем, связанных с криминализацией деятельности местных организаций, с которыми сотрудничают гуманитарные субъекты. На настоящий момент никаких сведений об уголовном преследовании гуманитарных организаций со стороны государств — членов ЕС не поступало (включая случаи задержания подозреваемых государствами, не входящими в ЕС, за пределами ЕС), что, вероятно, свидетельствует о том, что никаких оснований для опасений по поводу реализации оговорки об исключении для гуманитарной деятельности, фигурирующей в пункте 38 декларативной части, нет.

12. Позвольте задать вам последний вопрос перед тем, как мы закончим это интервью. Не могли бы вы рассказать, что, на ваш взгляд, является вашим главным достижением на посту координатора Европейского союза по борьбе с терроризмом? В чем заключались основные трудности? Какой совет вы могли бы дать своему преемнику? Есть ли что-то еще, о чем вы хотели бы рассказать нашим читателям?

Я бы посоветовал своему преемнику прежде всего и в приоритетном порядке сосредоточить все усилия на защите гуманитарной деятельности от негативного влияния контртеррористических мер. Наглядным свидетельством такой работы может служить организованное мною в мае 2019 года экспертное совещание, посвященное мерам по борьбе с терроризмом и защите основанного на твердых принципах гуманитарного пространства, но для выполнения этой задачи многое еще предстоит сделать. Полагаю, что наилучшим подходом здесь может служить демонстрация наглядных и конкретных примеров успешного поиска и выявления жизнеспособных, долгосрочных и эффективных решений. В этом смысле внесение оговорки об исключении для гуманитарной деятельности в Директиву ЕС о противодействии терроризму является очень важным шагом в правильном направлении.

Что касается моих главных достижений, то, мне кажется, я уже перечислил некоторые из них, когда отвечал на первый вопрос этого интервью. Думаю, есть ряд досе, по итогам работы над которыми мне удалось добиться существенных успехов, однако при этом я хотел бы особо подчеркнуть, что все они — результат совместных усилий, потому что я занимался ими не один, а в рамках широкомасштабного сотрудничества с рядом заинтересованных лиц, и все достижения последних лет в ничуть не меньшей степени являются и их заслугой.

К числу своих ключевых достижений я бы отнес тот факт, что мне удалось убедить представителей всей системы в актуальности и востребованности моей должности, а также в том, что работа координатора не ослабляет значимость других учреждений ЕС и что сотрудничество вполне возможно. Среди примеров такой успешной работы можно привести политику в отношении поездок иностранных бойцов в Ирак и Сирию. Мне кажется, что я начал привлекать внимание к этому вопросу тогда, когда об этом еще никто не говорил, и предложил свой анализ проблемы вместе с планом из 24 пунктов по ее урегулированию, и эти документы даже были использованы при подготовке последующих резолюций Совета Безопасности ООН. На протяжении всех этих лет мне также удавалось сохранять этот проект в числе приоритетных на повестке дня даже в периоды «усталости от борьбы с терроризмом». К тому же я задавал непростые вопросы об оптимальном балансе между безопасностью и свободой, об урегулировании кризиса, связанного с содержанием заключенных (тюрьма в Гуантанамо и лагерь беженцев «Эль-Холь»), о связи между внутренними и внешними составляющими и т. д. Помимо этого, я очень активно привлекал внимание к роли идеологии как катализатора этих проблем. Очень серьезным

фактором, который способствовал их возникновению, стали некоторые экстремистские толкования ислама, и именно с ними следует вести борьбу. Я смог добиться согласия Совета на сотрудничество с Саудовской Аравией в целях противостояния распространению исламских экстремистских материалов и финансированию экстремистской идеологии, с которыми мы хотим покончить как в Европе, так и в странах Западных Балкан и Сахеля. Мы стремимся уменьшить число опасных материалов, которые могут быть доступны в сети интернет, а также в книгах и речах различных деятелей; мы также ставим перед собой задачу остановить потоки финансирования из стран Персидского залива, призванные поддерживать пропаганду экстремистских толкований ислама. Я горжусь тем, что благодаря моим усилиям этот процесс обрел успешную динамику, тем более что мне пришлось столкнуться с определенным сопротивлением при продвижении этой темы.

В целом нам удалось убедить государства-члены выработать более коллегиальный подход к принятию ответных мер, в том числе за счет привлечения таких ведомств, как Европол, Евроюст и Фронтекс. Это весьма выдающееся достижение, если учесть, что моя цель как автора стратегических инициатив заключается в содействии интеграции ЕС. Мне кажется, что за последние шесть лет нам удалось достичь серьезных результатов в этом вопросе. В сегодняшнем мире, где безопасность подвергается такому множеству угроз, нам необходимо выработать коллективный ответ от лица всей Европы. Я убежден в том, что европейский подход должен считаться эталонным, поскольку он действительно направлен на обеспечение баланса между свободой и безопасностью. Интеграция подхода, выбранного ЕС, в систему мер по борьбе с терроризмом по очевидным причинам будет сопряжена с трудностями, обусловленными вопросами суверенитета, но в любом случае мы движемся в правильном направлении.

