

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №32, 2020 (№215)

Новая стратегия Союза Безопасности ЕС

Ольга Юрьевна Потемкина

доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН

Аннотация. В записке анализируется представленная Комиссией ЕС новая Стратегия Союза безопасности (ССБ) на 2020-2025 гг., которая сменяет предыдущую Европейскую повестку дня по безопасности. Отмечая, что очередная стратегия повторяет некоторые задачи прежней, автор выявляет отличительные черты ССБ, обусловленные сегодняшней ситуацией в ЕС, в том числе, последствиями пандемии коронавируса. Подчеркивается, что проблема обеспечения безопасности ставится Евросоюзом шире: не только преодолеть разделение безопасности на внешнюю и внутреннюю, что традиционно было целью ЕС, но и гарантировать устойчивость как физической, так и цифровой среды. Исследуются конкретные задачи и Планы действий, предложенные Комиссией в дополнение к стратегии, и оцениваются перспективы их реализации.

Ключевые слова: Стратегия Союза безопасности (ССБ), физическая и цифровая среда, киберпреступность, гибридные угрозы, критическая инфраструктура, пандемия коронавируса, экосистема безопасности.

24 июля 2020 года Комиссия презентовала новую Стратегию Союза безопасности (ССБ) с акцентом на защиту критической инфраструктуры, борьбу с киберпреступностью, противодействию гибридным угрозам и организованной преступности.

ССБ пополнила коллекцию стратегий ЕС, принятых в последние 20 лет. В 2003 г. появилась первая Европейская стратегия безопасности (ЕСБ), а затем Доклад о ее реализации 2008 г.; в 2015 за ЕСБ последовала Европейская повестка дня по безопасности, а в 2016 году была разработана Глобальная стратегия ЕС, в которой вопросам безопасности отводилось значительное место. В дополнение к ним в Евросоюзе создавались «секторальные» стратегии, например, кибербезопасности 2013 г., морской безопасности 2014 г. и др. Стратегия Союза безопасности пришла на смену Повестке дня по безопасности, взяв на вооружение не утратившие значение приоритеты прежних лет (усовершенствование обмена информацией, противодействие терроризму и киберпреступлениям, предотвращение радикализации, борьба с организованной преступностью), но и предложив более широкий спектр действий.

Вице-председатель Комиссии Маргаритис Схинас назвал стратегию «домом под одной крышей, где ЕС стремится выстроить новую экосистему безопасности, которая охватит весь спектр политики»¹. Таким образом, он отчитался о выполнении задачи, которую поставила перед Комиссией год назад ее действующий Председатель Урсула фон дер Ляйен: разработать интегрированный и всеобъемлющий подход к безопасности. Новая стратегия – обширный межсекторальный документ, созданный с целью преодоления разрыва между безопасностью в реальном и цифровом мире, в границах Евросоюза и за его пределами, адекватного реагирования на трансграничные угрозы, которые занимают все больше места в политической повестке дня: терроризм, киберпреступность, гибридные атаки. Следует отметить, что ССБ – продукт своего времени, она создавалась в период борьбы с пандемией коронавируса. «Covid-19 изменил наше представление об угрозах безопасности и выявил необходимость гарантировать безопасность как в физической, так и в цифровой среде», – подчеркивается в стратегии². Пандемия стала проверкой устойчивости критической инфраструктуры ЕС, готовности к урегулированию кризисов.

Четыре опоры стратегии

Создание «экосистемы безопасности» предполагает работу в нескольких приоритетных направлениях на уровне ЕС – «четыре опоры».

1. В рамках первого блока «Устойчивая среда безопасности» будут разработаны новые правила повышения устойчивости критических инфраструктур, как физических, так и цифровых, включая серверы больниц и научно-исследовательских центров. Комиссия намерена расширить сотрудничество между государственным и частным секторами для

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy. COM/2020/605 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596452256370&uri=CELEX:52020DC0605> (дата обращения: 28.07.2020)

² EU Security Union Strategy: connecting the dots in a new security ecosystem. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1379 (дата обращения: 2.08.2020)

«более эффективной защиты общественных мест и адекватной системы обнаружения». Принимая во внимание участившиеся и все более изощренные кибератаки³, Комиссия планирует завершить пересмотр Директивы о безопасности сетей и информационных систем (действующее законодательство охватывает лишь транспорт и энергетику), создать новое подразделение кибербезопасности, которое позволит государствам-членам координировать свои действия и развивать международное сотрудничество.

2. Второе направление включает в себя адаптацию к новым угрозам безопасности, в том числе киберпреступлениям – внедрению вирусов и хищению личных данных, которые множатся с начала пандемии коронавируса. В этой связи будут разработаны меры защиты персональной информации, а также модернизирована правоприменительная практика расследований в цифровой сфере. Комиссия готовит ответ на гибридные угрозы, «организованные силами и странами, которые не хотят видеть ЕС успешным»⁴: в этом направлении предстоит тесно взаимодействовать с Внешнеполитической службой и Высоким представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности в сотрудничестве с НАТО и G7.

3. Традиционное важное направление – защита от терроризма и организованной преступности, подразумевающая противодействие радикализации и иностранным боевикам посредством новых инициатив по охране границ ЕС⁵. В этой области компетенции принадлежат в основном государствам-членам, но растущее трансграничное измерение этих угроз требует следующих шагов по усилению координационной роли институтов ЕС. В частности, весьма актуален вопрос о расширении мандата Европейской прокуратуры: от защиты финансовых интересов ЕС до борьбы с террористическими преступлениями. Обеспокоенность Комиссии вызывает и угроза доступа террористов к ядерному, химическому, радиологическому и бактериологическому оружию. Особое внимание по-прежнему обращено на проблему иностранных боевиков. Это как раз та сфера, где стираются границы между внешней и внутренней безопасностью ЕС. В стратегии затрагивается очень широкий спектр преступлений: экологические, экономические и финансовые, торговля людьми и нелегальная миграция.

4. И, наконец, последнее, также давно разрабатываемое направление, но под новым броским названием – создание экосистемы безопасности. За последние несколько лет ЕС добился объединения имеющихся баз данных по безопасности и предоставил правоохранительным органам государств-членов более широкий доступ к информационным системам, однако критики указывали на недостаток координации между департаментами и учреждениями Евросоюза. Поэтому в стратегии отведено значительное место перспективам взаимодействия государств-членов и институтов и агентств ЕС, международному сотрудничеству, новым мерам по защите границ Союза.

³ Так, например, Урсула фон дер Ляйен в рамках саммита ЕС-Китай 22 июня 2020 г. осудила приписываемое Китаю вторжение в компьютерные системы европейских больниц.

⁴ EU vows tougher response on hybrid threats. URL: <https://www.politico.eu/article/eu-vows-tougher-response-on-hybrid-threats-hacking-misinformation-cyberattacks/> (дата обращения: 8.08.2020)

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security ... Op. cit.

Стоит отметить, что восемь членов нынешней Комиссии осуществляют координацию действий в сфере безопасности, охватывая различные ее аспекты. Ключевые меры – это укрепление мандата Европола и дальнейшее развитие Евроюста для улучшения связи судебных и правоохранительных органов государств-членов. В частности, Комиссия рассматривает вопрос о создании в рамках Европола Европейского инновационного центра для внутренней безопасности, деятельность которого способствовала бы эффективному распределению инвестиций и разработке инновационных технологий как для обеспечения безопасности, так и для экономических целей.

В рамках каждого приоритетного блока стратегия предусматривает задачи на 2020-2025 гг.: повышение устойчивости физической и цифровой инфраструктуры ЕС, борьба с киберпреступностью и гибридными угрозами, противодействие терроризму и организованной преступности, укрепление институционального и административного ландшафта безопасности Европы.

Для реализации задач в дополнение к стратегии были представлены три Плана действий против организованной преступности, на выполнение которых будет выделено ежегодно 218-282 млрд евро: пресечение сексуального насилия над детьми в Интернете, противодействие торговле оружием и незаконному обороту наркотиков, особенно синтетических, производство и экспорт которых из Евросоюза постоянно растут.

Пресечение детской порнографии в Интернете

Представляя Планы действий в сфере организованной преступности, Комиссия вынуждена была с обеспокоенностью констатировать увеличение случаев насильственных действий над детьми в Интернете, рост детской порнографии в ЕС, который стал «глобальным центром» преступлений подобного рода: в странах ЕС хранится 2/3 мирового запаса подобных материалов. Потребность в таком контенте и его хранение возросли на 25% в некоторых государствах-членах (больше всего в Нидерландах) в период пандемии. В 2019 г. в целом сообщалось о 725 тыс. случаев выявления контента, содержащего сцены насилия над детьми, в странах ЕС (17 млн – в мире), а в 2010 г. – лишь о 23 тыс. (1 млн в мире)⁶.

Член Комиссии Илве Йоханссон анонсировала завершение работ над новым законодательством по изъятию порнографического контента с участием детей из Интернета к 2021 г. Параллельно интернет-платформам предлагается на добровольной основе усилить меры по удалению детской порнографии. Facebook и Messenger, к примеру, сообщили об удалении 80% подобного контента. Комиссия кроме того начнет работать над созданием Европейского центра противодействия насилию над детьми по аналогии с действующими центрами, например «Национальным центром по делам

⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU strategy for a more effective fight against child sexual abuse. Brussels, 24.7.2020 COM(2020) 607 final. P.1. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20200724_com-2020-607-commission-communication_en.pdf (дата обращения: 8.08.2020)

детей, пропавших без вести и подвергшихся эксплуатации» в США, который регулярно публикует соответствующую статистику. Европейский центр планирует также собирать данные, поставляемые интернет-провайдерами.

Наркотики: ЕС производит и экспортирует все больше наркотических средств

Комиссия инициировала и другое направление противодействия организованной преступности – Повестку дня и План действий против наркотиков на 2021-2025 гг., которые направлены на «существенное усиление действий по сокращению незаконного спроса и предложения на основе всеобъемлющего и междисциплинарного подхода, включающего научные, экологические, социально-политические, технологические и международные аспекты»⁷.

Комиссия оценивает ежегодный оборот данного рынка в Европе в 30 млрд евро; в 2019 г. правоохранительным ведомствам стран ЕС удалось конфисковать 100 тонн кокаина. План действий на основе восьми приоритетных направлений охватывает все аспекты незаконного оборота наркотиков: от борьбы с организованными преступными группировками до обеспечения безопасности границ и незаконного распространения и изготовления наркотических средств. Важное место занимают меры профилактики наркозависимости: повышение осведомленности о вредном воздействии наркотиков на человеческий организм, возможности доступа к лечению и снижению вреда наркотиков в тюрьмах.

В Плате действий также содержится напоминание об ущербе, нанесенном карантинным наркологическим службам (нехватка персонала, перерывы в работе и прекращение деятельности).

Незаконный оборот оружия

Комиссия выражает обеспокоенность данными об оружии, находящемся в незаконном частном владении в странах ЕС (35 млн единиц, по данным 2017 г., или 56% всего зарегистрированного оружия), что превышает количество легально приобретенного. Проведенные ООН исследования выявили 23 случая массовой стрельбы в общественных местах в странах ЕС в период 2009-2018 гг., с 341 пострадавшим. В 2017 г. оружие применялось в 41% террористических атак (38% в 2016 г.)⁸.

В Евросоюзе был ужесточен контроль за оружием и введены ограничения для граждан ЕС на приобретение и владение определенными его видами, а также введены более

⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Agenda and Action Plan on Drugs 2021-2025. Brussels, 24.7.2020 COM(2020) 606 final. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20200724_com-2020-607-commission-communication_en.pdf (дата обращения 08.08.2020)

⁸ Global Study on Firearms Trafficking, Vienna: UNODC, 2020. URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/firearms-study.html>. (дата обращения: 8.08.2020)

строгие правила лицензирования и регистрации. Хотя первоначально Комиссия предлагала полностью запретить гражданам владеть полуавтоматическим огнестрельным оружием, в окончательный вариант принятой тогда директивы были включены многочисленные изъятия и расплывчатые формулировки, например, об ограничении онлайн-продаж. Поэтому модернизация действующего законодательства остается важной задачей.

В этой связи предлагается активизировать взаимодействие не только между государствами-членами, но и со странами Северной Африки, Ближнего Востока, Западных Балкан, Молдовой и Украиной, активно задействованными в незаконной торговле оружием. Евросоюз будет настаивать на применении всего арсенала европейского законодательства против черного рынка оружия⁹.

Заключение

Стержнем новой Стратегии Союза безопасности стало противодействие традиционным угрозам: обеспечение высоких стандартов кибербезопасности для критической инфраструктуры, противодействие терроризму и организованной преступности, а также готовность противостоять новым угрозам в реальном мире и цифровой среде. Разработка ССБ проходила в условиях возрастания значения цифровой среды, в частности искусственного интеллекта, особенно в период противодействия последствиям пандемии коронавируса. Эти факторы не могли не повлиять на содержание стратегии.

Комиссии предстоит осуществить непростую задачу – эффективно координировать реализацию конкретных Планов действия по каждому из приоритетных направлений стратегии. Общая ответственность возложена на вице-председателя Комиссии Маргаритиса Схинаса, но решение таких проблем, как гибридные угрозы, организованная преступность, кибербезопасность, дезинформация и устойчивость критической инфраструктуры, потребует участия и многих других членов коллегии комиссаров, включая Высокого представителя ЕС Жозепа Боррелля.

Принимая во внимание заявленное в новой стратегии желание преодолеть разрыв между внутренней и внешней безопасностью, Комиссия вместе с Ж. Борреллем будет работать над согласованием положений ССБ с Глобальной стратегией ЕС 2016 года, которая определяет общее видение внешней политики и политики безопасности Евросоюза.

Возникает вопрос и о соотношении новой стратегии с другими инициативами ЕС в сфере безопасности, например, Постоянным структурированным сотрудничеством по вопросам безопасности и обороны (PESCO), созданным по инициативе государств-членов и частично дублирующим ССБ в сфере приоритетных направлений

⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2020-2025 EU action plan on firearms trafficking. Brussels, 24.7.2020 COM(2020) 608 final URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20200724_com-2020-608-commission-communication_en.pdf (дата обращения: 8.08.2020)

кибербезопасности и противостояния гибридным угрозам. Это как раз проблема создания «экосистемы безопасности».

В стратегии особо подчеркивается тесная связь безопасности и фундаментальных прав и ценностей ЕС – «основы европейского образа жизни». Тем самым, ССБ свидетельствует о продолжении ценностно-ориентированного подхода во внешней политике и приверженности сохранению баланса между правами граждан и их безопасностью, в котором в последние годы безопасность явно перевешивала.

Евросоюз признает, что для эффективной реализации приоритетов ССБ необходимо тесное международное сотрудничество. России, как и ЕС, важно на глобальном и региональном уровнях противостоять терроризму и организованной преступности, насилию над детьми в реальном мире и в Интернете, нелегальному обороту наркотиков, в том числе синтетических, а также незаконному распространению химического, биологического, радиологического и ядерного оружия.

По многим из перечисленных проблем между РФ и ЕС налажены консультации на экспертном и политическом уровнях, несколько приостановленные из-за пандемии. Москва призывает начать диалог по обеспечению безопасности в информационной и цифровой среде или задействовать для этого существующие каналы ООН и ОБСЕ¹⁰. Но Евросоюз не только не проявляет заинтересованности в сотрудничестве против общих глобальных проблем, но, напротив, регулярно говорит об угрозах кибербезопасности, исходящих от России, как и от Китая, что не может не снижать эффективность международных усилий.

***Annotation.** The author analyses the new Security Union Strategy (SUS) for 2020-2025, presented by the EU Commission, replacing the previous European Security Agenda. Noting that the new strategy repeats inherent tasks of its predecessor, the author reveals the SUS distinctive features due to the current situation in the European Union, including consequences of the coronavirus pandemic. It is stressed that today the EU views its security in a broader sense: overcoming the dichotomy not only between the external and internal security, the traditional goal of the EU, but also ensuring resilience of both physical and digital environment. Specific tasks and Action Plans proposed by the Commission in addition to the strategy are studied as well.*

***Key words:** Security Union Strategy (SUS), physical and digital environment, cybercrime, hybrid threats, critical infrastructure, coronavirus pandemic, security ecosystem.*

Дата выпуска: 24 августа 2020 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics

¹⁰ Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с введением ЕС ограничительных мер в отношении ряда российских граждан и госструктур под предлогом их причастности к кибератакам. URL: <https://russiaeu.ru/ru/novosti/kommentariy-departamenta-informacii-i-pechati-mid-rossii-v-svyazi-s-vvedeniem-ec> (дата обращения 15.08.2020)