

К. С. Григорьева

ПРОБЛЕМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ КАК СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ (НА ПРИМЕРЕ ПОЛЬШИ, ЛАТВИИ И БОЛГАРИИ)

DOI: 10.19181/snsp.2019.7.4.6809

Григорьева Ксения Сергеевна – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник, Институт социологии ФНИСЦ РАН. 117218, Россия, Москва, ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5

E-mail: ksenia_grig@mail.ru

Author ID РИНЦ: 647893

Для цитирования: *Григорьева К. С.* Проблемы избирательного контроля как средства противодействия терроризму (на примере Польши, Латвии, Болгарии) // Социологическая наука и социальная практика. 2019. № 4. С. 169–182. DOI: 10.19181/snsp.2019.7.4.6809

Аннотация. Несмотря на то, что применению дискриминации в антитеррористической деятельности зачастую предшествуют террористические атаки, а необходимость повышенного контроля над отдельными группами граждан на основании их этнического и /или национального происхождения, как правило, обосновывается чрезвычайностью сложившейся ситуации, избирательный контроль существует и там, где террористические риски невысоки. В статье рассматривается соответствующий опыт Польши, Латвии и Болгарии – стран, где официально декларируется низкий уровень террористической угрозы. Показано, что во всех трёх странах основным объектом избирательного контроля являются выходцы из так называемых стран высокого риска. Причём дискриминация в отношении граждан этих стран легализована и осуществляется с санкции центральных органов власти.

Понятие «страны высокого риска» содержит отсылку к понятию «третьи страны с повышенным риском отмывания денег и финансирования терроризма», введённому Европейской комиссией, а также к понятию «целевые страны», используемому в США. Включение в список стран высокого риска Палестины и кавказских республик Российской Федерации позволяет предположить, что, помимо европейского и американского опыта, в Польше, Латвии и Болгарии учитываются также российские и израильские методы противодействия терроризму.

Высокое сходство подходов к борьбе с террористической угрозой, территориальная близость и общность недавнего исторического прошлого делает вероятным непосредственный обмен опытом осуществления контроля в Польше, Латвии и Болгарии или, по крайней мере, учёт соответствующего опыта при разработке собственных мер противодействия терроризму.

Ключевые слова: избирательный контроль, террористическая угроза, страны высокого риска, международное сотрудничество.

Как неоднократно отмечалось в научной литературе, борьба с терроризмом существенно изменила отношение к практикам избирательного контроля: если до начала 2000-х гг. в США и ЕС существовал консенсус относительно недопу-

стимости подобных практик, то после ряда резонансных террористических актов он был разрушен [Alschuler, 2002]. Опросы общественного мнения зафиксировали рост поддержки этнического профилирования¹ [Jones, 2001], часть экспертов заявила о его неизбежности и необходимости [Colb, 2004; Posner, 2006]. Распространилось мнение, согласно которому особый контроль над отдельными национальными и / или этническими группами является адекватным ответом на террористические нападения и обладает высокой эффективностью в борьбе с терроризмом. Несмотря на опровержение последнего утверждения эмпирическими данными² [Ethnic Profiling., 2009] и однозначный запрет этнической дискриминации международным законодательством, её использование по-прежнему сохраняется. Так, в недавних заключительных замечаниях Комиссии по ликвидации расовой дискриминации говорится о сохранении проблемы этнического профилирования в США [Заключительные замечания., 2014б: 4], Швейцарии [Заключительные замечания., 2014а: 6], Канаде [Заключительные замечания., 2017б: 4], России [Заключительные замечания., 2017а: 4] и Швеции [Заключительные замечания., 2018: 4–6]. А в общеевропейском исследовании EU-MIDIS констатируется, что этническое профилирование является «повседневной реальностью» для стран – участниц ЕС и особенно распространено в Австрии, Италии и Германии [EU-MIDIS II., 2018: 3].

Всплескам контроля и соответствующим распоряжениям зачастую предшествуют террористические нападения. В частности, в США особый контроль над выходцами из арабских стран был установлен после теракта 11 сентября 2001 г. [Sanctioned Bias., 2004]. В Великобритании теракт 2005 г., в осуществлении которого подозревались британцы пакистанского происхождения, повлек за собой профилирование азиатов³. В России специальный контроль над уроженцами Северного Кавказа был связан с контртеррористическими операциями в северокавказских республиках. При этом ключевые аргументы в поддержку данных мер состоят в том, что общество подверглось нападению и фактически находится в состоянии войны, что риски террористических атак исключительно высоки и что в этих чрезвычайных условиях необходимы чрезвычайные меры. Тем больший интерес представляет опыт стран с низким уровнем террористической угрозы, где ввиду отсутствия чрезвычайных ситуаций, казалось бы, должны

¹ Dearden L. More than half British people support racial profiling of Muslims and Arabs for security reasons, survey reveals. 2017. URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/racial-profiling-british-people-muslims-arabs-support-security-anti-terrorism-attacks-survey-caabu-a7966666.html> (дата обращения: 21.06.2019).

² Локальные эксперименты по реформированию правоохранительных органов с целью ликвидации этнического профилирования и переключения внимания правоохранителей с групповой принадлежности граждан на их индивидуальное поведение и разведывательные данные неизменно приводили к повышению эффективности работы полиции (см., например: [Fair., 2015]).

³ Dodd V. Surge in Stop and Search of Asian People After July 7 2005. URL: <https://www.theguardian.com/uk/2005/dec/24/terrorism.race> (дата обращения: 21.06.2019).

отсутствовать и соответствующие меры, однако, как будет показано ниже, контроль в таких странах не только существует, но и санкционирован центральными органами государственной власти.

Польша

Согласно Глобальному индексу терроризма (Global Terrorism Index), рассчитываемому с 2012 г. по настоящее время Институтом экономики и мира Мэрилендского университета, в 2018 г. Польша находилась на 102-м месте (из 138 возможных) в рейтинге стран по уровню террористической угрозы. Индекс, присвоенный Польше, равен 0,72¹, что свидетельствует о низких террористических рисках. В ежегодных отчётах польского Министерства внутренних дел о состоянии безопасности в стране неизменно указывается, что «несмотря на повышенный уровень угрозы терактов в мире, в том числе в части стран Западной Европы, и участие Польши в деятельности международной антитеррористической коалиции, террористическая угроза в Польше сохраняется на относительно низком уровне»². Стоит добавить, что в истории современной Польши не было ни одного случая террористической атаки. Таким образом, сложившуюся здесь ситуацию нельзя назвать критической или чрезвычайной, напротив, она вполне благополучна.

Несмотря на это, этнически избирательный контроль – признанный метод противодействия террористической угрозе в Польше. Основные обязанности по его осуществлению распределены между полицией, Агентством внутренней безопасности (польск. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego) и пограничной службой.

Объектом особого контроля в Польше являются выходцы из стран «высокого риска», перечень которых содержится в распоряжении главного коменданта польской полиции от 31 декабря 2004 г. «О введении процедур реагирования на чрезвычайные ситуации» и включает: Афганистан, Алжир, Египет, Ирак, Иран, Иорданию, Ливан, Ливию, Пакистан, Палестину, Судан, Сирию, мусульманские страны Содружества Независимых Государств и кавказские республики, входящие в состав Российской Федерации. Указанным распоряжением регламентируются и основные задачи польской полиции по осуществлению контроля, куда входит *«проведение операционной идентификации сред, происходящих из стран так называемого высокого риска [...] с целью получения информации о людях, происходящих из этих сред, и в частности:*

- *об их количестве, законности пребывания и намерениях,*

¹ Global Terrorism Index 2018. Measuring the impact of terrorism. URL: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/12/Global-Terrorism-Index-2018-1.pdf> (дата обращения: 21.06.2019).

² См., напр.: Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2015 roku. URL: <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html>; Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku. URL: <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (дата обращения: 21.06.2019).

- об их возможной преступной деятельности,
- о существующих преступных группировках» [Zarządzenie..., 2005: 85].

Должностные обязанности пограничников приводятся на правительственном портале¹ и, помимо прочего, включают «сбор и анализ информации, касающейся граждан государств так называемого повышенного риска, пересекающих государственную границу на пограничных переходах или пытающихся пересечь её незаконно», и «мониторинг среды и скопления людей из государств так называемого повышенного риска». При этом одной из задач Оперативно-следственного управления главной комендатуры пограничной охраны является «разведка в среде иностранцев из стран так называемого повышенного риска, проживающих на территории Польши, а также иностранцев, въезжающих и выезжающих из Польши» [Straż Graniczna, 2019].

Пограничная служба действует в сотрудничестве с Антитеррористическим центром Агентства внутренней безопасности, передавая ему информацию о гражданах из стран повышенного риска, которые затем проверяются на предмет возможных связей с терроризмом [Odpowiedź..., 2015; ABW..., 2015].

В статье Кшиштофа Лиделя, ныне директора Центра исследований терроризма «Collegium Civitas», а ранее сотрудника Бюро национальной безопасности и Министерства внутренних дел Польши, возглавлявшего отдел по борьбе с террористической угрозой, содержится информация о конкретных практиках избирательного контроля, вменённых в обязанность польским полицейским. В частности, перед ними ставятся следующие задачи: «проведение разведки участковыми уполномоченными для установления цели, законности и характера пребывания [выходцев из стран высокого риска] в данном районе, подчинённом региональному отделению полиции; проверка документов лиц из стран повышенного риска, удостоверяющих личность, сотрудниками полиции отдела профилактики и дорожного движения в ходе повседневной службы; в рамках команды по борьбе с терактами, сформированной в региональном отделении полиции, проведение анализа количества и распределения людей из стран, включённых в группу “высокого риска”, на основе совокупной информации, предоставленной группами по борьбе с терактами, сформированными в районных / городских отделениях полиции» [Liedel, 2008].

В этой же статье даётся подробное описание того, что должен делать полицейский при проверке документов или задержании выходца из страны высокого риска:

«В случае проверки документов или задержания иностранца из государства “высокого риска” сотрудник полиции должен обратить особое внимание на: законность пребывания иностранца в Польше, в том числе: подлинность документов, удостоверяющих личность и разрешающих его пребывание (карта постоянного или временного проживания, виза); заявленную и реальную цель приезда в Польшу; заявленное и фактическое место жительства в Польше; реквизиты лица, приглашающего иностранца; способ и дату пересечения польской границы; источники дохода, денежные суммы или информацию о личных счетах; историю паспорта (стран, в которых

¹ Портал «ANTYTERRORIZM.gov.pl». URL: <http://www.antyterroryzm.gov.pl>.

иностранец был ранее); уровень знания польского языка; информацию, если в прошлом он был в Польше (если да, когда?); внешний вид (особенно татуировки, шрамы); транспортные средства; имеющиеся записи, в т.ч. на национальном языке (номера телефонов, адреса и имена), фотографии людей и мест, отмеченные места или объекты на картах, а также документы и публикации, которые могут указывать на принадлежность к исламским фундаменталистским организациям (если это возможно, эти материалы должны быть ксерокопированы)» [Liedel, 2008].

Таким образом, с середины 2000-х гг. избирательный контроль является официально санкционированным инструментом в борьбе с террористической угрозой в Польше. Причём его использование не может быть объяснено ни повышенными террористическими рисками, т. к. они в этой стране невысоки, ни конкретными террористическими атаками, поскольку на территории Республики Польша их не было.

Латвия

В соответствии с уже упоминавшимся «Глобальным индексом терроризма» в 2018 г. Латвия занимала 107-е место из 138 возможных в рейтинге стран по уровню террористической угрозы. Индекс Латвии составляет 0,46, т. е. террористические риски в этой стране ещё ниже, чем в Польше. В ежегодных отчётах Службы государственной безопасности Латвийской Республики неизменно указывается, что «уровень террористической угрозы в Латвии остаётся низким»¹ [Annual Report..., 2018: 27]. Подобно Польше, современная Латвия не знает ни одного случая террористического нападения. Несмотря на это, избирательный контроль здесь также входит в арсенал основных мер противодействия терроризму.

Объектом этнически избирательного контроля в Латвии, как и в Польше, являются уроженцы стран «с повышенным риском терроризма». Список этих государств утверждён Постановлением правительства Латвийской Республики № 554 от 21.06.2010 г. Согласно данному постановлению, «Служба государственной безопасности в сотрудничестве с Бюро по защите Конституции не реже одного раза в три года проверяет список стран и информирует министра внутренних дел о любых необходимых изменениях, которые следует в него внести» [Ministru kabineta..., 2010]. На 2019 г. в указанный перечень входят 30 государств: Афганистан, Алжир, Бахрейн, Бангладеш, Южный Судан, Грузия (Абхазия и Южная Осетия), Египет, Индонезия, Ирак, Иран, Йемен, Иордания, Катар, Кения, КНДР, Россия (Чечня, Дагестан, Ингушетия и Северная Осетия), Кувейт, Ливан, Ливия, Мали, Марокко, Нигерия, Оман, Палестина, Саудовская Аравия, Сирия, Сомали, Судан, Тунис, Украина (Крым, Луганская и Донецкая области).

¹ Public Report on the activities of Latvian Security Police in 2017. URL: <https://vdd.gov.lv/en/useful/annual-reports/>; Public report on the activities of the Security Police in 2016. URL: <https://vdd.gov.lv/en/useful/annual-reports/> (дата обращения: 21.06.2019).

Основным учреждением, осуществляющим контроль над выходцами из перечисленных стран в Латвии, является Служба государственной безопасности (латыш. Valsts drošības dienesta, VDD), ранее – Полиция безопасности (латыш. Drošības policija, DP). На официальном сайте VDD указывается, что одна из её главных задач – «реализация превентивных мер в сфере противодействия терроризму», которые «включают в себя контроль над иммигрантами, прибывающими в Латвию из стран с повышенным риском терроризма» [Counterterrorism, 2019].

Информацию о конкретных мероприятиях, реализованных в этом направлении, можно почерпнуть из ежегодных отчётов VDD (DP) [Annual Report..., 2013; Annual Report..., 2014; Annual Report..., 2015; Annual Report..., 2018]. Согласно информации, представленной в данных отчётах, в Латвийской Республике за последние 5 лет особой проверке были подвергнуты не менее 21 154 человек из стран с повышенным риском терроризма. При этом ни в одном случае связь с террористическими организациями не была доподлинно установлена и ни один человек не был задержан по обвинению в террористической деятельности, что, очевидно, может служить показателем низкой эффективности этнически избирательных проверочных мероприятий¹.

Таким образом, этнически избирательный контроль в Латвии закреплён на уровне национального законодательства. Как и в случае с Польшей, это не может быть объяснено ни чрезвычайно высоким уровнем террористической угрозы, т. к. она невысока, ни конкретными террористическими нападениями, которых на территории Латвийской Республики не происходило.

Болгария

Болгария занимает 113-е место из 138 возможных в рейтинге стран по уровню террористической угрозы. Индекс терроризма здесь равен 0,32, что свидетельствует о ещё более низких террористических рисках, чем в Латвии и Польше. В современной истории Болгарии имеется лишь один случай террористической атаки, произошедшей в 2014 г. Однако данное нападение не может служить объяснением осуществления этнически избирательного контроля в этой стране, который начал рассматриваться как важный инструмент борьбы с террористической угрозой за несколько лет до 2014 г.

Так, в Национальной стратегии противодействия терроризму, утверждённой Решением Правительства Болгарии № 745 от 26 ноября 2008 г., в перечень мер, направленных на борьбу с террористической угрозой, были включены следующие мероприятия²:

¹ Аналогичную неэффективность этнически избирательные проверки демонстрируют и в других странах (см. подробнее: [Ethnic Profiling..., 2009]).

² Национален план за противодействие на терроризма. 2008. URL: <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=1060> (дата обращения: 21.06.2019).

- *«усиление оперативного контроля над деятельностью лиц, временно или постоянно проживающих на территории Болгарии, включая беженцев и выходцев из стран риска».* Эта мера должна была осуществляться на постоянной основе совместными усилиями Агентства национальной безопасности (болг. Държавна агенция «Национална сигурност», ДАНС), Министерства внутренних дел, Министерства финансов, Национальной разведывательной службы (болг. Национална разузнавателна служба, НРС) и Министерства обороны Болгарии;

- *«активизация работы с оперативными источниками информации, имеющими связи в средах проживающих у нас иностранных граждан из стран риска, для получения информации о подготовке и совершении террористических актов».* Эта работа также должна была проводиться на регулярной основе Агентством национальной безопасности, Министерством внутренних дел, Министерством обороны и Национальной разведывательной службой Болгарии;

- *«усиление оперативного надзора за гражданами из стран риска, следующими через Болгарию транзитом, для предотвращения подготовки и осуществления террористических актов».* Надзор должен был осуществляться постоянно Агентством национальной безопасности и Министерством внутренних дел Болгарии.

Информацию об осуществлении избирательного контроля можно почерпнуть в отчётах Министерства внутренних дел Болгарии и сообщениях пресс-служб полицейских управлений.

В частности, в официальном ответе на письменное обращение депутата Св. Белемезова № 554-06-1253 от 4 сентября 2015 г. министр внутренних дел Болгарии Р. Бычварова заявляла, что *«столичным управлением внутренних дел и областными управлениями на местах подготовлен анализ и оценка имеющихся данных, касающихся проживающих на территории страны иностранных граждан из “стран риска”»,* проводятся оперативные мероприятия, в ходе которых *«особое внимание уделяется иностранным гражданам из “стран риска”, проверяется их разрешение на проживание, регистрация, осуществление трудовой или коммерческой деятельности»*¹.

В отчёте о выполнении Соглашения об общественном порядке и безопасности между управлением МВД г. Пловдива и муниципалитетом Пловдива сообщалось, что в 2014 г. на территории Пловдива проводились *«специализированные полицейские операции по проверке проживающих на обслуживаемой территории иностранных граждан из стран риска, актуальности указанных адресов и оснований для проживания»*².

Пресс-службы региональных отделений болгарской полиции регулярно сообщают о проверках граждан из стран риска. К примеру, 18 ноября 2013 г. было объявлено о проведении «специализированной полицейской операции»

¹ Въпрос и писмен отговор № 554-06-1253 от н.п. Светослав Белемезов към заместник министър-председателя и министър Румяна Бычварова. 2015. URL: <https://www.parliament.bg/pub/StenD/20150929120339Актуални%2018.09.2015.pdf> (дата обращения: 21.06.2019).

² Полицията с отчет на изпълнението на споразумението за обществен ред и сигурност между ОДМВР – Пловдив и Община Пловдив през 2014 година. 2014. URL: <https://tvsatcom.bg/novini/politsiyata-s-otchet-na-izpalnenieto-na-sporazumenieto-za-obshtestven-red-i-sigurnost-mezhdu-odmvr-plovdiv-i-obshtina-plovdiv-prez-2014-godina/> (дата обращения: 21.06.2019).

на территории г. Враца. «Были проверены гостиницы и адреса, по которым проживают зарегистрированные граждане из стран риска. Кроме того, проверки проводились в торговых точках. Нарушений не было обнаружено»¹. 28 марта 2016 г. на территории Кырджалийской области была проведена «специализированная операция по выявлению иностранных граждан из стран риска [...] Было проверено 28 объектов, 32 машины и 39 лиц. В результате проверки задержанных граждан из стран риска нет»². В 2019 г. проверки граждан из стран риска проходили в Бяла-Слатине и Монтане³.

Стоит отметить, что ни одна проверка граждан из стран риска, о которых сообщало Министерство внутренних дел Болгарии, не привела не только ни к одному тюремному заключению по доказанному обвинению в террористической деятельности, но и ни к одному задержанию по подозрению в такой деятельности.

Подводя итог, можно заключить, что избирательные проверочные мероприятия в Болгарии – официально признанная мера по борьбе с терроризмом, применение которой, как и в случае Латвии и Польши, не может быть обосновано ссылками на высокий уровень террористической угрозы в стране или на конкретные террористические атаки.

Списки стран высокого риска и международный обмен опытом

Особый интерес вызывает понятие «страны высокого риска», используемое во всех перечисленных случаях. Оно содержит явные отсылки к понятию «третьи страны с повышенным риском отмывания денег и финансирования терроризма», введённому Европейской комиссией⁴, а также к понятию «целевые страны», используемому в США после 11 сентября 2001 г.

К сожалению, в Болгарии список стран риска официально не опубликован. Однако перечни стран высокого риска, разработанные в Польше и Латвии, известны, что позволяет провести сравнение с вышеупомянутыми списками ЕС и США (см. табл. 1).

¹ Василев К. Криминална хроника. 2013. URL: http://chanceexpress.blogspot.com/2013/11/blog-post_9030.html (дата обращения: 21.06.2019).

² Криминална хроника. 2016. URL: https://www.kircaalihakber.com/bg/?pid=3&id_news=5457 (дата обращения: 21.06.2019).

³ Информационен бюлетин на областна дирекция на МВР – Враца. 2019. URL: http://modernavratza.com/informacionen-byuletin-na-oblastna-direkciya-na-mvr-vraca_27226.html#.XQxm0yIvV35; Полицейски операции на територията на Бяла Слатина. 2019. URL: <https://byalaslatina.online/крими/полицейски-операции-на-територията-на/> (дата обращения: 21.06.2019).

⁴ При совершении финансовых операций с гражданами и учреждениями из этих стран европейские банки обязаны проводить специальные проверки для выявления подозрительных денежных потоков.

Таблица 1

Списки стран с повышенным риском

США («целевые страны»)	ЕС (третьи страны с повышенным риском отмывания денег и финансирования терроризма)	Латвия (страны с повышенным риском терроризма)	Польша (страны высокого риска)
1. Алжир	1. Американские Виргинские острова	1. Алжир	1. Алжир
2. Афганистан	2. Американское Самоа	2. Афганистан	2. Афганистан
3. Бангладеш	3. Афганистан	3. Бангладеш	3. Египет
4. Бахрейн	4. Багамские острова	4. Бахрейн	4. Иордания
5. Египет	5. Ботсвана	5. Грузия (Абхазия и Южная Осетия)	5. Ирак
6. Индонезия	6. Гана	6. Египет	6. Иран
7. Иордания	7. Гуам	7. Индонезия	7. Ливан
8. Ирак	8. Ирак	8. Иордания	8. Ливия
9. Иран	9. Иран	9. Ирак	9. Мусульманские государства СНГ
10. Йемен	10. Йемен	10. Иран	10. Пакистан
11. Катар	11. КНДР	11. Йемен	11. Палестина
12. КНДР	12. Ливия	12. Кения	12. Кавказские республики Российской Федерации
13. Кувейт	13. Нигерия	13. КНДР	13. Сирия
14. Ливан	14. Пакистан	14. Кувейт	14. Судан
15. Ливия	15. Панама	15. Ливан	
16. Марокко	16. Пуэрто-Рико	16. Ливия	
17. ОАЭ	17. Самоа	17. Мали	
18. Оман	18. Саудовская Аравия	18. Марокко	
19. Пакистан	19. Сирия	19. Нигерия	
20. Саудовская Аравия	20. Тринидад и Тобаго	20. Оман	
21. Сирия	21. Тунис	21. Пакистан	
22. Сомали	22. Шри-Ланка	22. Палестина	
23. Судан	23. Эфиопия	23. Россия (Чеченская Республика, Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия – Алания)	
24. Тунис		24. Саудовская Аравия	
25. Эритрея		25. Сирия	
		26. Сомали	
		27. Судан	
		28. Тунис	
		29. Украина (Крым, Луганская и Донецкая области)	
		30. Южный Судан	

Как видно из списков, приведённых в таблице 1, перечни стран высокого риска, разработанные в Польше и Латвии, имеют большое сходство с американским списком «целевых стран», который тоже служит основой для осуществления этнически избирательного контроля. Общеввропейский перечень «третьих стран с повышенным риском отмывания денег и финансирования терроризма» выглядит совсем иначе. Очевидно, что критерием для включения в этот список является не предполагаемая повышенная склонность граждан этих стран к терроризму, а уязвимость правоохранительных систем с точки зрения противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма.

Латвийский список практически полностью повторяет американский (за исключением Катара, ОАЭ¹ и Эритреи), и более половины польского перечня стран «высокого риска» дублирует список «целевых стран» США. Кроме того, в польский и латвийский перечни добавлены Палестина и кавказские республики Российской Федерации, что, вероятно, может свидетельствовать об учёте опыта Израиля и России, где палестинцы и выходцы с Северного Кавказа являются основными объектами контроля. В латвийский список, помимо этого, добавлены непризнанные республики Грузии, Крым, Луганская и Донецкая области, что, по-видимому, отражает опасения относительно «враждебного российского влияния», которое признаётся одной из основных проблем безопасности Латвийской Республики в отчётах VDD [Annual Report..., 2018: 5].

Обращает на себя внимание и схожесть терминологии, используемой в Польше, Латвии и Болгарии («страны высокого риска» – общее понятие для всех трёх стран), а также сходство подходов к борьбе с террористической угрозой и практик избирательного контроля. Учитывая географическую близость Польши, Латвии и Болгарии и общность их недавнего исторического прошлого, можно предположить, что между ними происходит непосредственный обмен опытом по осуществлению контроля или, по крайней мере, эти страны учитывают соответствующий опыт друг друга при разработке собственных мер.

Следует также отметить, что в других европейских странах, которые неоднократно подвергались террористическим атакам и в которых существует высокий уровень террористической угрозы, таких как Великобритания (глобальный индекс терроризма 5,61) и Франция (глобальный индекс терроризма 5,48), использование избирательного контроля не является официально признанным методом борьбы с терроризмом². В Великобритании при осуществлении антитеррористической деятельности органам правопорядка даже, напротив, официально запрещается ориентироваться на внешний вид граждан и на представления о склонности тех или иных групп к совершению террористических актов [Code..., 2012].

¹ Объединённые Арабские Эмираты ранее фигурировали в латвийском списке стран с повышенным риском терроризма, но в 2015 г. были из него исключены.

² Хотя существует высокая вероятность, что этнически избирательный контроль негласно практикуется и в этих странах, см. [Ethnic Profiling..., 2009].

Выводы

Как было установлено, в Польше, Латвии и Болгарии избирательный контроль открыто и официально применяется в антитеррористической деятельности. При этом в перечисленных странах террористические риски невысоки. Это означает, что высокий уровень террористической угрозы – не обязательное условие для использования этнической дискриминации в процессе противодействия терроризму. Более того, как показывает пример Великобритании и Франции, интенсивность террористических рисков не всегда коррелирует с интенсивностью применения мер контроля, степенью его открытости и уровнем легализации в той или иной стране.

Несмотря на то, что террористические атаки нередко предшествуют всплескам этнической дискриминации в антитеррористической деятельности, случаи Польши, Латвии и Болгарии демонстрируют, что наличие террористических нападений также не является обязательным условием для использования избирательного контроля. Он может осуществляться и в тех странах, где террористических атак никогда не было.

Рассмотренные случаи свидетельствуют о том, что использование этнической дискриминации в борьбе с терроризмом может быть связано не с внутривнутриполитической, а с внешнеполитической конъюнктурой. При этом международный обмен опытом противодействия терроризму может стимулировать распространение избирательного контроля в разных странах мира.

Дата поступления в редакцию: 21.06.2019.

DOI: 10.19181/snsp.2019.7.4.6809

Problem of Selective Control as a Means of Countering Terrorism (On the example of Poland, Latvia, Bulgaria)

Kseniya S. Grigor'eva

Candidate of Sociology, Researcher, Institute of Sociology of the FCTAS RAS.
Krzyszynowski str., 24/35, buil. 5, 117218, Moscow, Russia. E-mail: ksenia.grig@mail.ru
ORCID ID: 0000-0002-7761-7792, Web of Science Researcher ID: H-8439-2018,
Scopus AuthorID: 57193508144

For citation: Grigor'eva, K. S. (2019). Identifying, Evaluating, and Adapting to Risks in an Atmosphere of Uncertainty. *Sociologicheskaja nauka i social'naja praktika*. № 4. P. 169–182. DOI: 10.19181/snsp.2019.7.4.6809

Abstract. The use of ethnic discrimination in anti-terrorism activities is often preceded by terrorist attacks. The need for increased control over certain groups of citizens on the basis of their ethnic and / or national origin, as a rule, is justified by the extraordinary situation. However, ethnically selective control also exists where terrorist risks are low. The article discusses the relevant experience of Poland, Latvia and Bulgaria – countries where a low level of terrorist threat is officially declared.

In all three countries, the main subject of ethnically selective control are people from the so-called “high-risk” countries. Discrimination against the citizens of these countries is carried out with the approval of the central authorities.

The concept of “high-risk countries” is associated with the concept of “high-risk third countries” having strategic deficiencies in their anti-money laundering/counter-terrorism financing regimes”, introduced by the European Commission, as well as with the concept of “target countries” used in the United States. The inclusion of Palestine and the Caucasian republics of the Russian Federation in the list of high-risk countries suggests that in Poland, Latvia and Bulgaria Russian and Israeli methods of countering terrorism are also taken into account.

Poland, Latvia and Bulgaria use similar approaches to the fight against terrorism, they are located close to each other and they have a common recent historical past. This makes it very likely either a direct exchange of experience in the implementation of ethnically selective control between them, or the incorporation of relevant experience in developing their own counter-terrorism measures.

Keywords: ethnically selective control, terrorist threat, high-risk countries, international cooperation.

REFERENCES

ABW zweryfikuje uchodźców. 2015. URL: <https://gazetalekarska.pl/?p=18307%20https://www.wnp.pl/parlamentarny/spoleczenstwo/polska-przyjmie-100-uchodzcow-juz-ruszyly-procedury-ich-kontroli.3945.html> (date of access: 21.06.2019).

Alschuler A. W. *Racial Profiling and the Constitution.* University of Chicago Legal Forum. Vol. 2002. Iss. 1. Article 10. 2002.

Annual report about the activities of the Security Police in 2013. [Electronic resource]. Latvian State Security Service. URL: <https://vdd.gov.lv/en/useful/annual-reports/> (date of access: 21.06.2019).

Annual report about the activities of the Security Police in 2014. [Electronic resource]. Latvian State Security Service. URL: <https://vdd.gov.lv/en/useful/annual-reports/> (date of access: 21.06.2019).

Annual report about the activities of the Security Police in 2015. [Electronic resource]. Latvian State Security Service. URL: <https://vdd.gov.lv/en/useful/annual-reports/> (date of access: 21.06.2019).

Annual Report On the activities of the Latvian State Security Service in 2018. [Electronic resource]. Latvian State Security Service. URL: <https://vdd.gov.lv/en/useful/annual-reports/> (date of access: 21.06.2019).

Code of Practice (England, Wales and Scotland) for the Exercise of Stop and Search Powers under Sections 43 and 43a of the Terrorism. Act 2000, and the Authorisation and Exercise of Stop and Search Powers Relating to Section 47a of, and Schedule 6b to, the Terrorism Act 2000. 2012. [Electronic resource]. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97944/stop-search-code-of-practice.pdf (date of access: 21.06.2019).

Colb S. F. *Profiling with Apologies.* 2004. [Electronic resource]. Cornell University Law Library. URL: <http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/628> (date of access: 21.06.2019).

Counterterrorism. 2019. [Electronic resource]. Latvian State Security Service. URL: <https://vdd.gov.lv/en/areas-of-activity/counterterrorism/> (date of access: 21.06.2019).

Dodd V. *Surge in Stop and Search of Asian People After July 7 2005.* URL: <https://www.theguardian.com/uk/2005/dec/24/terrorism.race> (date of access: 21.06.2019).

Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory. New York: Open Society Institute, 2009. 197 p.

EU-MIDIS II: Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims: Selected Findings. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. 66 p.

Fair and Effective Police Stops. Lessons in Reform from Five Spanish Police Agencies. Technical Report. New York: Open Society Foundations, 2015. 65 p.

Jones J. M. The Impact of the Attacks on America. 2001. [Electronic resource]. Gallup. URL: <https://news.gallup.com/poll/4894/impact-attacks-america.aspx> (date of access: 21.06.2019).

Liedel K. *Wielopłaszczyznowe podejście*. 2008. [Electronic resource]. Krzysztof Liedel. URL: <http://www.liedel.pl/?p=20> (date of access: 21.06.2019).

Ministru kabineta noteikumi Nr.554 Rīgā 2010. gada 21 jūnijā (prot. Nr. 32 27.§) Noteikumi par valstīm, kuru pilsoņiem, izsniedzot vīzu vai uzturēšanās atļauju, veic papildu pārbaudi. [Electronic resource]. URL: <https://likumi.lv/ta/id/212364-noteikumi-par-valstim-kuru-pilsoniem-izsniedzot-vizu-vai-uzturesanas-atlauju-veic-papildu-parbaudi>. (date of access: 21.06.2019).

Odpowiedź na interpelację Nr 33866 w sprawie zabezpieczenia polskich granic przez Straż Graniczną oraz braku wyposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej we właściwe elementy uzbrojenia. 2015. [Electronic resource]. URL: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2A00CA10> (date of access: 21.06.2019).

Posner R. A. *Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency*. New York: Oxford University Press, 2006. 171 p.

Sanctioned Bias: Racial Profiling Since 9/11. 2004. [Electronic resource]. URL: https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/racial%20profiling%20report.pdf (date of access: 21.06.2019).

Straż Graniczna. 2019. URL: <http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/antyterroryzm/instytucje-i-sluzby/straz-graniczna/552.Straż-Graniczna.html> (date of access: 21.06.2019).

Zaklyuchitel'nye zamechaniya po dvadtsat' tret'emu i dvadtsat' chetvertomu periodicheskim dokladam Rossijskoj Federatsii. CERD/C/RUS/CO/23-24. [Concluding observations on the twenty-third and twenty-fourth periodic reports of the Russian Federation. CERD/C/RUS/CO/23-24]. 2017a. [Electronnyi resurce]. Ob'edinennyye Natsii. Prava cheloveka. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fRUS%2fCO%2f23-24&Lang=ru (data obrascheniya: 21.06.2019). (In Russ.).

Zaklyuchitel'nye zamechaniya po ob'edinennym dvadtsat' pervomu – dvadtsat' tret'emu periodicheskim dokladam Kanady CERD/C/CAN/CO/21-23. [Concluding observations on the combined twenty-first to twenty-third periodic reports of Canada. CERD/C/CAN/CO/21-23]. 2017b. [Electronnyi resurce]. Ob'edinennyye Natsii. Prava cheloveka. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fCAN%2fCO%2f21-23&Lang=ru (data obrascheniya: 21.06.2019). (In Russ.).

Zaklyuchitel'nye zamechaniya po ob'edinennym dvadtsat' vtoromu – dvadtsat' tret'emu periodicheskim dokladam SHvetsii CERD/C/SWE/CO/22-23. [Concluding observations on the combined twenty-second and twenty-third periodic reports of Sweden CERD/C/SWE/CO/22-23]. 2018. [Electronnyi resurce]. Ob'edinennyye Natsii. Prava cheloveka. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSWE%2fCO%2f22-23&Lang=ru (data obrascheniya: 21.06.2019). (In Russ.).

Zaklyuchitel'nye zamechaniya po ob'edinennym sed'momu – devyatomu periodicheskim dokladam SHveysarii CERD/C/CHE/CO/7-9. [Concluding observations on the combined seventh to ninth periodic reports of Switzerland. CERD/C/CHE/CO/7-9]. 2014a. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fCHE%2fCO%2f7-9&Lang=ru (data obrascheniya: 21.06.2019). (In Russ.).

Zaklyuchitel'nye zamechaniya po ob'edinennym sed'momu – devyatomu periodicheskim dokladam Soedinennyh Shtatov Ameriki CERD/C/USA/CO/7-9. [Concluding observations on the combined seventh to ninth periodic reports of the United States of America. CERD/C/USA/CO/7-9]. 2014b. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fUSA%2fCO%2f7-9&Lang=ru (data obrascheniya: 21.06.2019). (In Russ.).

Zarządzenie Nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych. 2005. URL: http://www.policja.pl/ftp/dzienniki_urzedowe/2005/dziennik_03_2005.pdf (date of access: 21.06.2019).

ЛИТЕРАТУРА НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

Заключительные замечания по двадцать третьему и двадцать четвёртому периодическим докладам Российской Федерации CERD/C/RUS/CO/23-24. 2017. 2017a. [Электронный ресурс]: Объединённые нации. Права человека. Управление Верховного комиссара. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fRUS%2fCO%2f23-24&Lang=ru (дата обращения: 21.06.2019).

Заключительные замечания по объединённым двадцать второму – двадцать третьему периодическим докладам Швеции CERD/C/SWE/CO/22-23. 2018. [Электронный ресурс]: Объединённые нации. Права человека. Управление Верховного комиссара. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSWE%2fCO%2f22-23&Lang=ru (дата обращения: 21.06.2019).

Заключительные замечания по объединённым двадцать первому – двадцать третьему периодическим докладам Канады CERD/C/CAN/CO/21-23. 2017. 2017b. [Электронный ресурс]: Объединённые нации. Права человека. Управление Верховного комиссара. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fCAN%2fCO%2f21-23&Lang=ru (дата обращения: 21.06.2019).

Заключительные замечания по объединённым седьмому – девятому периодическим докладам Швейцарии. CERD/C/CHE/CO/7-9. 2014. 2014a. [Электронный ресурс]: Объединённые нации. Права человека. Управление Верховного комиссара. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fCHE%2fCO%2f7-9&Lang=ru (дата обращения: 21.06.2019).

Заключительные замечания по объединённым седьмому – девятому периодическим докладам Соединённых Штатов Америки. CERD/C/USA/CO/7-9. 2014. 2014b. [Электронный ресурс]: Объединённые нации. Права человека. Управление Верховного комиссара. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fUSA%2fCO%2f7-9&Lang=ru (дата обращения: 21.06.2019).

The article was submitted on June 21, 2019.