

ОСОБЕНОСТИ НА АНТИТЕРОРИСТИЧНАТА ДЕЙНОСТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Поппер Ольга Викторовна

изследовател В Севастополския национален технически университет (Украина),
Ljoli4ka@ukr.net

Анотация

Статията е посветена на системните проблеми на борбата с тероризма в страните на ЕС. Анализира се еволюцията на юридическия механизъм на обезпечаване на международната и вътрешната политика на страните от ЕС в сферата на противодействието на международния тероризъм. Разглеждат се отделните аспекти на функционалните възможности на такива европейски антитерористични организации като Евроюст, Европол, Европейска агенция по управление на оперативното сътрудничество на външните граници на държавите-членки на ЕС (FRONTEX) и др. Вниманието се акцентира се върху законодателните противоречия на имплементацията на общоевропейско и национално ниво на «европейския ордер за арест», като най-болезнен проблем в реализацията на антитерористичната програма на ЕС. Подчертава се общата тенденция на привързаност на държавите-членки на Европейския Съюз с по-голямата готовност да вървят към ограничаване на своя суверенитет в икономическата плоскост, отколкото в сферата на безопасността, към която се отнася и борбата с тероризма.

Ключови думи: тероризъм, антитерористична дейност, Европейски Съюз.

ОСОБЕННОСТИ АНТИТЕРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Поппер Ольга Викторовна

соискатель Севастопольского национального технического университета (Украина),
Ljoli4ka@ukr.net

Аннотация

Статья посвящена системным проблемам борьбы с терроризмом в странах ЕС. Анализируется эволюция юридического механизма обеспечения международной и внутренней политики стран ЕС в сфере упреждения и противостояния международному терроризму. Рассматриваются отдельные аспекты функциональных возможностей таких европейских антитеррористических организаций как Евроюст, Европол, Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС (FRONTEX) и др. Акцентируется внимание на законодательных противоречиях имплементации на общеевропейском и национальном уровнях «европейского ордера на арест», как наиболее болезненной проблемы в реализации антитеррористической программы ЕС. Подчеркивается общая тенденция приверженности государств-членов Европейского Союза с большей готовностью идти на ограничение своего суверенитета в экономической плоскости, нежели в сфере безопасности, к которой относится и борьба с терроризмом.

Ключевые слова: терроризм, антитеррористическая деятельность, Европейский Союз.

THE FEATURES OF ANTI-TERRORISM ACTIVITY OF THE EUROPEAN UNION

Popper Olha

seeker of Sevastopol National Technical University (Ukraine),
Ljoli4ka@ukr.net

Annotation

The article is devoted to systemic problems in the process of the fighting against terrorism in the overall EU policy and coordination between their member states. The evolution of legal mechanism for EU policy in the field of pre-emption and the fight against international terrorism are analyzed. It is considered some aspects of the functionality of such European antiterrorism organizations such as Eurojust, Europol, the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States (FRONTEX), etc. The attention are focused on the implementation of the legislative inconsistencies at the over-European and national levels of «European warrant arrest» as the most painful problems in the implementation of the EU counter-terrorism program. It is highlighted the general trend of the commitment of the Member States of the European Union with more willing to limit its sovereignty in the economic sphere than in the field of security, which include the fight against terrorism.

Keywords: terrorism, anti-terrorism, the European Union.

С конца XX века в мире сложилась ситуация, в которой террористические организации стали конкурировать с государственными силами безопасности и обороны в их воздействии на внутреннюю и международную политику. Борьба с терроризмом отдельным государствам чрезвычайно сложно, ведь привычные военные методы себя не оправдывают, как и увеличение расходов на военно-оборонительный комплекс. Это ярко иллюстрируют «антитеррористические» военные кампании, проведенные США против Ирака и Афганистана. Уничтожение оборонной системы этих стран и внедрение американских и союзнических войск не только не уменьшило количества терактов, а даже увеличило их. В Ираке насчитывается больше погибших американских солдат от террористических актов уже после победы, чем во время непосредственно военных действий. При этом, подавляющее преимущество в оружии не дает существенных бонусов американским и союзническим войскам, поскольку террористом-смертником может оказаться любой местный житель. Даже убийство лидера «Аль-Каиды» Усамы бен Ладена в соседнем с Афганистаном Пакистане не принесло желаемого результата, ведь политические, социальные и религиозные причины популярности терроризма среди исламского населения никуда не исчезли.

В меру интенсификации трансграничного сотрудничества стран мира в целом, а также создания единого рынка в Европе, в частности, террористы и криминальные авторитеты получили гораздо больше возможностей для реализации своих намерений в условиях неэффективности устаревших норм регулирования межгосударственных отношений в таких сферах, как миграция, рынок оружия и медпрепаратов т.д.

Среди факторов, способствующих распространению международного терроризма в современном мире, в качестве наиболее существенных являются следующие:

- Неравномерность социально-экономического развития различных госу-

дарств мира, в т.ч. вызванная эксплуатацией государствами т.н. «Золотого миллиарда» природных ресурсов и дешевой рабочей силы развивающихся стран;

- Интернационализация капитала, рост влияния транснациональных корпораций с их социально безответственной политикой по отношению к широким слоям населения (русский исследователь С.Илларионов даже рассматривает терроризм как иррациональное ответвления антиглобалистского движения протеста [1];

- Рост социальной базы для национального и религиозного экстремизма за счет безработной люмпенизированной молодежи;

- Сращивание терроризма с организованной преступностью, поскольку криминальный бизнес становится источником финансирования терроризма;

- Наличие целого ряда государств, поддерживающих терроризм, использующих его в своих целях для воздействия на формирование международной политики;

- Легкий доступ к оружию, в частности автоматической, – как через легальные каналы закупки, так и на черном рынке;

- Легкая доступность террористических организаций к средствам массовой информации, в частности, к сетевым изданиям (Интернет), через которые террористы распространяют сообщения об уже совершенных террористических актах и запугивают население новыми.

Тематика антитеррористической деятельности ЕС достаточно нова, однако уже является предметом исследования ряда ученых, среди которых особенно стоит выделить Х.Агромани, А.Балдачини, Г. де Вриза, М.Деффлема, С.Илларионова, Д. Кеохана, К.Конера, Р.Кулсаета, Л.Ланга, И.Луппова, Й.Монара, О.Потемкина, С. Уткина и других. Однако, многие работы посвящены анализу проблематики через призму анализа проблем внутренней безопасности ЕС, то есть вопросов полицейского, юридического, сотрудничества, обмена персональными данными. Некоторые американские и европейские исследователи акцентируют внимание на аспектах обмена информацией и персональными данными между государствами-членами ЕС и третьими странами. В то же время вопросы комплексного характера, посвященные системным проблемам интегрирования вопросов борьбы с терроризмом в общую политику ЕС и согласования этих вопросов между государствами-членами остается недостаточно изученным. Заполнить в некоторой мере эту нишу призвана данная статья.

Осознание необходимости привлечения коллективных мер для борьбы с терроризмом пришло с 70-х годов, когда было предпринято ряд мер на многостороннем уровне. Так, еще в 1970 г. была подписана Гаагская конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, в 1971 г. – Монреальская конвенция о борьбе с незаконными действиями, направленными против гражданской авиации. Эти документы определили сотрудничество государств в борьбе против возможных террористических актов на воздушных судах. В 1973 г. была принята Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов. С 1973 г. при ООН действует специальный комитет по терроризму, который работает над выработкой и согласованием правовых норм, подготовкой договоров и конвенций, разработкой мер борьбы с терроризмом. В 1977 г. в Страсбурге была подписана конвенция о борьбе с терроризмом.

После такого знакового события как сентябрьские теракты 2001 г. в США активными субъектами в борьбе с международным терроризмом становятся международные организации и объединения, что стало отражением возрастающего осоз-

нения необходимости внедрения комплексных мер, объединения усилий разных стран с целью преодоления первопричин терроризма. Этому содействовали также факты поражений вследствие терактов не только нестабильных в конфликтном отношении регионов, но и территорий США и Европы. Свой деструктивный потенциал терроризм продемонстрировал на событиях «3/11» в Испании, «7/7» в Великобритании и ряде других. Положения о терроризме как ключевой угрозы международной безопасности и мероприятия по борьбе с ним регулярно вносятся в знаковые дву- и многосторонние программные документы международных организаций.

Европейский Союз, который наращивает функции в сфере безопасности с начала 2000-х годов, с целью доказать способность поддерживать безопасность наряду с другими международными объединениями, включил в сферу своей компетенции новое направление деятельности – борьбу с терроризмом. И, хотя страны-члены ЕС начали совместную деятельность в этой сфере еще в 1979 году, когда была создана Полицейская рабочая группа по борьбе с терроризмом, после терактов в США 11 сентября 2001 г., главы государств и правительств ЕС, Председатель Европарламента, председатель Еврокомиссии и ВП / ОВПБ в совместной декларации подчеркнули, что борьба с терроризмом должна стать абсолютным приоритетом для международных организаций. 21 сентября в Брюсселе Евросовет заявил о легитимном праве США на соответствующие действия в соответствии с резолюцией 1368 СБ ООН. С учетом этого ЕС призвал к созданию глобальной коалиции под эгидой ООН для борьбы с терроризмом.

В Европейской стратегии безопасности 2003 г. указывалось: «Терроризм несет с собой угрозу человеческой жизни, порождает значительные расходы, пытается подорвать открытость и толерантность наших обществ и является растущей стратегической угрозой для всей Европы. Террористические движения приобретают все более значительные ресурсы, электронную связь и не останавливаются перед крайними проявлениями насилия с целью массового поражения людей. Новейшая волна терроризма носит глобальный характер и тесно связана с насильственным религиозным экстремизмом. Истоки этого процесса являются комплексными. Это и давление модернизации, культурные, социальные и политические кризисы, отчуждение молодого поколения, проживающего в чуждых ему иностранных обществах. Европа является как целью, так и базой такого терроризма: европейские государства были и остаются целью террористических актов ... Без концентрированной европейской акции здесь просто не обойтись» [2].

Был принят *План действий ЕС по борьбе с терроризмом*, в котором предусматривалось: усиление сотрудничества в области правосудия и деятельности полиции, развитие международных юридических инструментов, включая разработку общей антитеррористической конвенции в рамках ООН, борьба с финансовым обеспечением терроризма, укрепление безопасности воздушных сообщений. Начались двусторонние консультации по вопросам борьбы с терроризмом между США и Тройкой ЕС. Члены ЕС задекларировали свою фактическую поддержку борьбы с терроризмом во всех проявлениях и во всемирном масштабе, а в Афганистане – уничтожению террористической организации Аль Каида.

Позже, в 2003 г., Европейский Совет утвердил в Салониках первую из серии ежегодных докладов о реализации *Программы ЕС по предупреждению конфликтов, сопровождающихся применением силы*. Она дополнила ЕПБО таким направлением, как борьба с терроризмом, предотвращение распространения оружия массового уничтожения, включая средства его доставки. В Салониках была принята

декларация ЕС о предотвращении распространения ОМУ, где отмечалось, что такое оружие и средства его доставки "угрожают безопасности наших государств, наших народов и нашим интересам повсюду в мире", и ЕС будет бороться с ним всеми средствами. С 2003 г. ЕС приступил к созданию базы данных о военных средствах защиты гражданского населения государств-членов от террористических актов, в том числе с применением ОМУ.

Именно события в Мадриде (взрыва бомб, вследствие которого погиб 191 человек) и стали импульсом к координации политики Союза с целью обнаружения и обезвреживания проявлений террористической деятельности. Была принята *Декларация по борьбе с терроризмом* (которая предусматривает предоставление помощи государству-члену, которое стало объектом террористических атак) и *Гаагская программа*. Последний документ касается сотрудничества в области безопасности и юриспруденции. Мероприятия, запланированные в «Программе», должны способствовать более эффективной борьбе с терроризмом. Например, до 2008 года офицеры национальных полиций получили право доступа к информации агентств судебного принуждения других стран. Для эффективной реализации положений «Программы» было решено, что политика ЕС в сфере борьбы с терроризмом должна основываться не только на структурах Европол и Евросуд, но и на создании антитеррористических рабочих групп, внешнеполитических рабочих группах по вопросам терроризма, главах полицейских оперативных групп.

В 2004 г. государствами-членами был разработан план действий, содержащий 150 инструментов борьбы с терроризмом и предусматривающий координацию между различными структурами ЕС. При этом Союз пока не был наделен достаточным объемом полномочий для решения намеченного в плане комплекса проблем, однако была введена возможность оказания помощи национальным правительствам для идентификации, преследования и экстрадиции террористов.

Принятая 30 ноября 2005 г. Стратегия по борьбе с терроризмом предусматривает четыре блока вопросов, таких как предотвращение террористических актов, защита населения и инфраструктуры, следственные действия и реагирование на имевшие место теракты, и предусматривает уплотнение сотрудничества государств-членов [3]. Стратегия предусматривает ряд превентивных мер по предотвращению терактов.

Согласно положениям стратегии в 2007 г. была учреждена должность Координатора ЕС по борьбе с терроризмом, которая имеет целью институализировать политику безопасности, в том числе в направлении борьбы с терроризмом. Осознание того, что открытые границы в рамках ЕС позволяют террористам и другим представителям организованной преступности избегать арестов и обвинений, привело к введению единого Европейского ордера на арест, который имеет целью упрощение и ускорение сложного на межгосударственном уровне процесса экстрадиции, вводит единое судебное решение для ареста и выдачи подозреваемого, а также отменяет принцип двойной уголовной ответственности по ряду преступлений, включая терроризм. Документ согласовал определение понятия «терроризм» и общий список террористических групп, а также разработал правила для совместных операций между национальными полицейскими силами.

Одним из ключевых положений Лиссабонского договора, который существенно углубил обязанности государств-членов в сфере безопасности и обороны, является положение про солидарность в случае, если один из членов станет жертвой террористической атаки или вооруженного нападения на своей территории.

Угроза международного терроризма поднимает новые функциональные и

институциональные проблемы политики безопасности ЕС, а именно: каким образом интегрировать внешнюю, оборонную и внутреннюю политику безопасности для решения антитеррористических задач.

Европейский ордер на арест представляет собой пример одной из наиболее болезненных проблем в реализации антитеррористической программы ЕС – противоречия между одобрением определенных действий на общеевропейском уровне и их имплементацией на национальном. На сегодняшний день очень многие члены ЕС не провели необходимые изменения в своем законодательстве, предусмотренные в ордере на арест. Причиной такой позиции является оппозиционное отношение консервативных политических партий, которые опасаются того, что их сограждане попадут под юрисдикцию судебных органов других стран, к которым они не испытывают особого доверия [4].

Широкие возможности национальные правительства предоставили Европол и создали антитеррористические силы, в состав которых входят полицейские стран-членов. Европол получил право создавать так называемые "террористические профили", направленные на идентификацию действующих в ЕС террористических организаций, обращаться к полицейским структурам государств ЕС с просьбой о проведении расследования, а также обмениваться информацией с третьими странами.

Был также создан Евроюст (Eurojust – Европейское подразделение сотрудничества в сфере юстиции) – начальная структура юридического принуждения ЕС – с целью содействия национальным магистратам в расследованиях трансграничного характера. С этой целью в Польше, например, было создано «Европейское агентство внешних границ» для улучшения сотрудничества между пограничными службами стран-членов и соседних государств.

С целью борьбы с терроризмом и оргпреступностью предпринимается ряд мероприятий по приграничному урегулированию, в частности, на границах с конфликтными зонами. Так, с 1 декабря 2005 г. начала свою деятельность Миссия ЕС по оказанию помощи Украине и Молдове по приграничным вопросам (EUBAM) – на приднестровском участке украино-молдавской границе. С ноября 2005 г. на палестинско-израильской границе в пункте пересечения Рафах начала работу миссия ЕС EUBAM RAFAH.

Большая роль уделяется информационному сотрудничеству, в частности, были созданы базы данных, в которых содержится террорист-релевантная информация (Шенгенская информационная система, Евродак (база данных беженцев), информационная система "Виза" и другие). Однако, рассогласованность механизмов обмена информацией между ними снижает эффективность их использования.

Предпринимается ряд мероприятий и внедряются механизмы социально-экономического и финансового характера, направленные на борьбу с организованной преступностью, в частности, такие как Директива по борьбе с отмыванием денег (2005 г.).

Итак, в целом, Совет министров принял комплексный план действий и достиг политического соглашения по нескольким важным антитеррористическим инициативам, включая введение Европейского ордера на арест; расширение полномочий Европола и Евроюста, учреждение Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС (FRONTEx); принятие единого для стран ЕС определения терроризма и мероприятий, необходимых для замораживания финансирования террористов. Все эти мероприятия обусловили координирующую функцию ЕС в сфере борьбы с терроризмом.

Однако, в силу указанных выше противоречий возможности ЕС в борьбе с терроризмом ограничиваются, по крайней мере, двумя моментами: во-первых, ЕС не является национальным государством, поэтому не может арестовывать или преследовать террористов. Также он не может использовать шпионов и различных информаторов для отслеживания террористов. Вся деятельность местных полицейских и сотрудников национальных разведывательных служб в борьбе с терроризмом в рамках ЕС проводится на двусторонней основе, что замедляет и затрудняет выполнение определенных задач. Наиболее болезненным местом является раскрытие секретной информации.

Во-вторых, сложности в ЕС возникают и в толковании «терроризма» и борьбы с этим явлением, поскольку нет четкого определения, что такое терроризм, каковы его характерные черты и особенности и т.п.. Кроме того, в компетенцию «борьбы с терроризмом» входят различные сферы политики. Таким образом, борьба с терроризмом предполагает комплексный подход, и не только в военной сфере, сфере пограничного контроля, внешней и оборонной политики, но и финансов, здравоохранения, экологии, образования и т.д. Национальным правительствам трудно координировать свои собственные министерства и управления, вовлеченных в борьбу с терроризмом, поэтому гораздо труднее согласовывать эти действия на уровне ЕС [5, 174].

Проблема также в том, что государства-члены Евросоюза по-разному оценивают уровень угроз своей безопасности, в том числе, с точки зрения террористических атак. Соответственно, такая ситуация обуславливает различную готовность и уровень сотрудничества с целью предотвращения и ликвидации угроз. Согласование национальных политик, в том числе в борьбе с терроризмом, усложняют особенности политик некоторых членов, внешняя политика которых базируется на нейтральном статусе. Так, после провала ратификацией Ирландией Лиссабонского договора ЕС согласился предоставить "правовые гарантии" ирландскому нейтралитету, предоставив государству право самостоятельно решать, какую помощь она будет предоставлять стране, которая стала жертвой террористической атаки.

Поэтому парадокс роли ЕС в борьбе с терроризмом заключается в том, что, с одной стороны, правительства в целом согласны с тем, что сотрудничество на уровне ЕС бесспорно важно и нужно, поскольку терроризм не имеет границ, однако, с другой стороны, они очень медленно предоставляют Союзу полномочия (например, в сфере расследований и преследования, обвинения) и ресурсы (например, финансирования), необходимых для настоящей эффективности в данной сфере.

Перед Европейским Союзом стоит вызов: объединить политические, юридические, полицейские, дипломатические, военные мероприятия, которые входят в различные общие политики ЕС, которые составляют центральные опоры ЕС с особым упором на коммунитарные политики; как привести к единому знаменателю национальные законодательства в сфере борьбы с терроризмом. В этом контексте особую актуальность приобретают вопросы социального и культурного характера в отношении иммигрантов, в частности, вопросы роста мусульманского населения в европейских странах. Некоторые исследователи предлагают вывести антитеррористическое направление в отдельное направление или даже политику Евросоюза [5, 176-177], что могло бы существенно повысить уровень интегрированности деятельности ЕС в сфере борьбы с терроризмом. Безусловно, должны быть созданы социально-экономические предпосылки для предотвращения терроризма и организованной преступности, подпитывающей терроризм.

Отдельной проблемой остается согласованность действий с третьими

странами в вопросе сбора персональных данных.

Испания и Франция непосредственно столкнулись с противодействием внутреннему терроризму, Великобритания занимает независимую позицию, Германия поглощена внутренней дискуссией о соблюдении прав человека, в частности, об охране персональных данных [6, 3].

В целом, комплекс проблем, перед которыми стоит Европейский Союз в сфере борьбы с терроризмом, отражает общую тенденцию: государства-члены с большей готовностью идут на ограничение своего суверенитета в экономической плоскости, нежели в сфере безопасности, к которой относится борьба с терроризмом.

Литература:

1. С.И.Илларионов. Террор и антитеррор в современном мироустройстве / Илларионов С.И. – М.: ООО "РИЦ "Профэко", 2003. – 592 с.
2. A Secure Europe in a better world. European Security Strategy. – European Council. – Brussels, December 12, 2003. - Institute for Security Studies, January 2004.
3. The European Union Counter-Terrorism Strategy. [Электронный ресурс] European Council. – Brussels, 30 November 2005. – Режим доступа: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>
4. Антитеррористическая политика ЕС: Беззубый тигр [Электронный ресурс] – 29.03.2006 // ИноСМИ. – Режим доступа: <http://www.inosmi.ru/world/20060329/226455.html#ixzz2XPX0oLOu>
5. Україна в європейському безпековому просторі: монографія / В.А.Манжола, О.Л.Хилько, С.О. Божко, В.М.Вдовенко; кер. авт. кол. В.А.Манжола; за заг. ред. В.В.Копійки. – К.: ВПЦ "Київський університет", 2012. – 320 с.
6. Общее пространство внутренней безопасности в ЕС: политические аспекты. / Отв. ред. – С.В. Уткин. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – с.146. – с.3.

Рецензенты:

доктор политических наук, профессор Севастопольского национального технического университета – О.О.Чемшит

доктор политических наук, профессор Университета «Украина» – В. М. Бебик

Статья рекомендована к печати редколлегией журнала Киевского национального университета им. Т.Г.Шевченко «Политологический вестник». Протокол № 2 от 262 марта 2013 г.