

УДК 355.02:061.1 ЕС

Романова О. В., ОНУ имени И. И. Мечникова

## ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В КОНТЕКСТЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ УГРОЗЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ТЕРРОРИЗМА

*В данной статье проанализированы основные аспекты деятельности Европейского Союза в сфере безопасности в контексте появления угрозы международного терроризма. Автор исследует процесс выработки общей контртеррористической политики ЕС, которая должна координировать ряд последовательных действий стран-членов ЕС для предотвращения террористических актов. В статье также рассмотрены проблемы, связанные с различиями в национальных идентичностях, историческом опыте и национальных интересах и приоритетах отдельных стран-членов ЕС, которые приводят к снижению эффективности их совместной контртеррористической деятельности.*

Завершение «холодной войны», экономическая и политическая глобализация – факторы, которые существенно изменили роль и ответственность ЕС в системе европейской безопасности. Перед Европой возникли новые вызовы и угрозы, которые требовали от нее гибкого и адекватного ответа. Среди современных угроз самую большую опасность для Европы представляет международный терроризм. Одним из ключевых пунктов европейской безопасности является предотвращение и борьба с терроризмом путем консолидации усилий всех стран-членов Европейского Союза. Этот аспект сотрудничества государств-членов ЕС в сфере безопасности проанализирован в работах таких ученых, как Рик Кулсейт, Марике де Годе, Е.А. Нарочницкая, И.Ф. Луппов и О.Ю. Потёмкина.

Таким образом, целью данной статьи является исследование проблемы выработки общей контртеррористической политики ЕС.

Европейская стратегия безопасности отмечает, что международный терроризм является угрозой стратегического характера. Сегодняшняя форма терроризма является особенно опасной, поскольку создает беспрецедентные комбинации, которые с целью массового уничтожения соединяют негосударственных акторов и мощные военно-технические возможности. По уровню использования преимуществ глобализации современный терроризм

опережает межгосударственные объединения, которые действуют в сфере безопасности.

Страны Европейского союза, как показала практика, являются одной из важных целей различного рода террористических организаций. Международный терроризм коренится во внутривнутриполитической ситуации. И проблема заключается не только в том, что именно в этом регионе

происходит наложение друг на друга целого ряда конфликтов – социальных, этнических, конфессиональных, – которые способны стать питательной средой для терроризма, но и в том, что либеральные устои западноевропейской государственности плохо коррелируются с активными антитеррористическими действиями. Более того, сама европейская интеграция, приведшая к прозрачности межгосударственных границ, свободному передвижению людей, товаров, технологий и финансовых потоков, может способствовать маскировке террористической активности. Государства-члены ЕС предприняли ряд действий по противостоянию международному терроризму, однако их результаты оказались неоднозначными [1, с. 165].

В 2001 г. государства ЕС приняли две общие позиции по борьбе с терроризмом, которые призывали к сотрудничеству полицейские и судебные ведомства. В ответ на террористические атаки в Мадриде была принята первая Декларация ЕС о борьбе с терроризмом. Прямым следствием жесткой линии ЕС относительно Ирака и Ирана также стала активизация международных террористических группировок на территории государств членов ЕС (теракты в Лондоне). Следовательно, угроза международного терроризма будет возрастать прямо пропорционально активизации деятельности ЕС в сфере безопасности на глобальном уровне.

Особенно интенсивно пошел процесс выработки общей контртеррористической политики внутри ЕС после террористических актов в марте 2004 г. в Мадриде и в июле 2005 г. в Лондоне. Президент Европейской комиссии Ж. М. Баррозу прямо заявил: «Мы знаем, что враг, ударивший по Лондону, может снова нанести удар. Он может ударить по любому из наших государств в любое время. В ответ на эту угрозу общим ценностям Европейский союз будет действовать еще более сплоченно и интенсифицирует взаимоподдержку и взаимопомощь» [2, с. 304]. В декабре 2005 г. Совет министров юстиции ЕС одобрил новую стратегию контртеррориз-

ма. Ее основная цель заключается в том, чтобы в четкой и ясной форме раскрыть общественности политику ЕС в сфере борьбы с терроризмом. В рамках стратегии обозначено четыре главных задачи: предупредить, защитить, преследовать и ответить. Речь идет о том, чтобы установить тесное сотрудничество между членами ЕС в различных сферах деятельности с целью предупреждения терроризма.

Поскольку работа по расследованию и предупреждению преступлений, а следовательно, и собственно антитеррористические меры находятся в сфере компетенции национальных государств, то основная роль ЕС заключается в координации. Основной акцент делается на обмене информацией между странами ЕС. С этой целью была принята специальная программа по созданию правоохранительной сети (LegalEnforcementNetwork – LEN), которая призвана облегчить обмен информацией между полицейскими ведомствами. Другие агентства, созданные для решения этой же задачи, – Европол, Евроюст и Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС (FRONTEX) [3, с. 857].

С 2005 г. начался процесс включения биометрических данных в паспорта, а затем и в визы. Шенгенская информационная система (БК) уже включает в себя данные на лиц, подлежащих аресту, тех, которым следует отказать во въезде на территорию ЕС, пропавших граждан и тех, за которыми надо установить надзор. Биометрические данные будут включены в систему второго поколения – Б1Б II.

Координирование деятельности пограничных служб, обучение пограничников и систематическая оценка рисков на границах ЕС осуществляется Европейским агентством по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС, официально открытым в июле 2005 г. В настоящее время обсуждается вопрос о создании единого корпуса пограничников для внешних границ Союза. Еврокомиссией было также высказано предложение о расширении полицейских сил, осуществляющих надзор (наблюдение) и преследование подозреваемых в приграничных районах [2, с. 305].

С целью получения дополнительной необходимой для борьбы с терроризмом информации в 2004 г. Великобритания, Франция и Швеция выступили с предложением обязать все телефонные

компаний и интернет-провайдеров сохранять данные (без передачи содержания) обо всех телефонных звонках, письмах, посланных по электронной почте, и посещениях веб-сайтов. Однако это предложение не было принято из-за сомнения в законности данной процедуры и резкого неприятия идеи в Европарламенте. В сентябре 2005 г. Еврокомиссия опубликовала новое предложение, в соответствии с которым информация о телефонных разговорах (со стационарных и мобильных аппаратов) должна сохраняться в течение одного года, а связи по Интернету в течение 6 месяцев.

Одновременно с этим Комиссия опубликовала и предложения об усилении защиты информации, поскольку сочла необходимым сбалансировать возросший обмен персональной (частной) информацией между членами ЕС в связи с необходимостью борьбы против терроризма и организованной преступности.

После паники в США по поводу сибирской язвы, усилились опасения, что террористы способны получить доступ к оружию массового поражения (ОМП): химическому, биологическому, радиологическому или ядерному. В июне 2003 г. Европейская комиссия приняла коммюнике о необходимости быть готовыми к отражению атаки с применением биологического и химического оружия. Были подготовлены рекомендации, в которых предлагается алгоритм действий властей в случае атаки биотеррористов, а также рекомендации для рядовых граждан [4, с. 71].

Европейский совет принял новую программу ОМП, которая предусматривает ряд последовательных шагов, которые должны быть осуществлены для предотвращения террористической атаки или, если этого не удастся сделать, для минимизации ее разрушительных последствий (например, оценка конкретных угроз, защита инфраструктуры жизнеобеспечения и сотрудничество между ведомствами, ответственными за ликвидацию чрезвычайных ситуаций). В дополнение к этому создается Европейская программа для защиты инфраструктуры жизнеобеспечения и система оповещения о кризисе (ARGUS – АРГУС).

Европейский союз уделяет особое внимание проблеме противодействия финансированию терроризма. 20 сентября 2005 г. ЕС была принята третья директива по борьбе с отмыванием денег. В ней были учтены рекомендации международной организации по финансовому контролю FinancialActionTaskForce (FAFT). В частности предусматривалась обязательность информирования

подпадающими под действие этой директивы лицами или организациями (например, финансовыми институтами, бухгалтерами, адвокатами, агентами по недвижимости, казино) о подозрительных переводах свыше 15 000 евро специальных национальных подразделений финансовой разведки [1, с. 166].

Эти меры, по мнению многих, носили крайне противоречивый характер. Однако ими дело не ограничилось. Дальнейшие предложения сводятся к следующему:

- Регулирование информации, необходимой для трансферта фондов. Банки становятся обязанными предоставлять персональную информацию о каждом, пересылающем деньги за пределы ЕС или получающим их оттуда.

- Конфискация доходов, полученных преступным путем.

- Ордера на замораживание активов.

- Контроль над трансфертом наличных денег за пределы внешних границ ЕС.

- Введение кодекса поведения, препятствующего использованию благотворительных организаций террористами.

- Подписание ЕС Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма.

В декабре 2005 г. Еврокомиссия выдвинула следующие две задачи по противодействию финансированию терроризма:

- Разработать общие для членов ЕС принципы получения и обмена информацией, которая может привести к сокращению источников финансирования терроризма.

- Усиление финансовой прозрачности и подотчетности некоммерческих организаций с помощью введения соответствующего кодекса поведения [4, с. 71].

Особое беспокойство вызывает радикализация и рекрутирование молодежи террористическими организациями. После того как выяснилось, что террористы, устроившие взрывы бомб в Лондоне, выросли на Британских островах, стала очевидной необходимость выяснения причин обращения молодых людей к такого рода действиям. В сентябре 2005 г. был опубликован документ, в котором анализировалось, каким образом можно воспрепятствовать радикализации молодежи с помощью образования (как в школах, так и через Интернет), политики интеграции, межрелигиозного диалога и развития межкультурного понимания. Соответственно,

в декабре 2005 года был одобрен документ, предусматривающий работу в этом направлении.

Лидеры ЕС призвали к искоренению причин терроризма, а именно: к решению тех экономических и политических проблем, которые становятся питательной почвой для исламского фанатизма. План действий включает в себя использование торговых соглашений для сокращения бедности, которая может привести к радикализации. Техническая помощь будет оказываться также и с целью усиления антитеррористического потенциала развивающихся стран. Работа со странами, не входящими в ЕС, особенно с США, и международными организациями остается одним из базовых приоритетов в системе противодействия терроризму.

В то же время следует подчеркнуть, что, несмотря на принимаемые усилия, по-прежнему существует целый ряд проблем, приводящих к снижению эффективности совместной контртеррористической деятельности. И, главным образом, это связано со слабым сотрудничеством между государствами-членами ЕС и специализированными европейскими агентствами, такими как Европол и Евроюст. Прежде всего следует отметить бессистемность в обмене информацией между спецслужбами и правоохранительными органами, в координации и участии в совместных расследованиях и операциях [3, с. 865]. Для того чтобы достичь цели, заявленной в Контртеррористической стратегии ЕС, – предотвращать, защищать, преследовать и давать отпор международному терроризму – жизненно важно проводить целенаправленную работу по решению отмеченной выше проблемы. Однако следует осознавать, что способности государств-членов ЕС успешно делиться разведывательными данными и координировать совместные расследования и операции наносится серьезный ущерб глубоко укоренившимися различиями в национальных идентичностях, историческом опыте и национальных интересах и приоритетах отдельных стран. Как уже показала практика даже, если происходит обмен информацией между членами ЕС, национальные бюрократические структуры могут препятствовать быстрому реагированию, которое является необходимым для предотвращения террористической атаки. Быстрота ответа может сыграть решающую роль в успехе предотвращения реализации своего плана террористами. Если внутри самого государства бюрократическая структура и соответствующая административная

культура препятствуют обмену жизненно важной информацией между министерствами и ведомствами, трудно ожидать, что на межгосударственном уровне такого рода обмен будет более эффективным.

22 марта 2016 г. два скоординированных террористических акта с разницей в один час, ответственность за которые взяло на себя «Исламское Государство», были совершены в Брюсселе в международном аэропорту Завентем и в метро, на станции Мальбек. Теракты унесли жизни 34 человек, 200 были ранены. Лидеры ЕС и государств-членов в совместном пресс-релизе осудили теракты и заявили о решимости твердо противостоять ненависти, экстремизму и терроризму, а также защищать европейские ценности. Годом ранее, после нападения на CharlieHebdo в Париже, ЕС и государства-члены заявили о необходимости принять новое антитеррористическое законодательство. Речь не шла о каких-либо радикальных мерах, как, например, создание европейского ЦРУ, а, скорее, о более умеренных действиях. Государствам ЕС предстояло преодолеть разногласия по некоторым ключевым законодательным инициативам и договориться об использовании уже имеющихся в их распоряжении инструментов.

ЕС уже пытался усилить их в течение трех лет после расстрела посетителей Еврейского музея в Брюсселе в мае 2014 г., совершенного гражданином Франции Мехди Неммушем. Усилия были продолжены после убийства редакции Шарли Эбдо (CharlieHebdo) и нападения в супермаркете в Париже в январе 2015 г., а также теракта в Копенгагене в феврале того же года. Попытка нападения террористов в поезде Thalys (Амстердам – Париж) летом 2015 года также привела к ужесточению мер безопасности в поездах – Совет в составе министров внутренних дел пришел к согласию относительно систематического занесения в Шенгенскую информационную систему данных о джихадистах, чего не было сделано после предыдущих нападений, не в последнюю очередь из-за оппозиции Европарламента и государств-членов [5, с. 2].

Через полгода, в ноябре 2015 г., произошли теракты в Париже, в результате которых погибли 130 человек. По следам парижских терактов Совет принял Заключение о противодействии терроризму, в которых содержался перечень действий для повышения эффективности антитеррористического сотрудничества государств-членов. Перечень лишь повторял те инициативы,



которые были ранее предложены Комиссией и проходили длительную процедуру межинституционального согласования. Террористические акты в Брюсселе, несомненно, способствовали ускорению процесса, который мог бы растянуться на более длительное время.

После взрывов в Брюсселе председательствующие в ЕС Нидерланды срочно провели совещание министров внутренних дел и юстиции стран ЕС для обсуждения мер, которые могли бы ускорить принятие законодательства, все еще находившегося в стадии согласования институтами ЕС. Член Комиссии Димитрос Аврамопулос призвал государства-члены ЕС усилить обмен развединформацией [6, с. 13].

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Традиционное стремление Комиссии и Европарламента использовать кризисные моменты в жизни ЕС для углубления интеграции в политической сфере, а именно, в усилении наднационального компонента контртеррористической политики неизменно встречает сопротивление государств-членов, чьи опасения ущерба национальному суверенитету усиливаются в период кризисов. Это обстоятельство препятствует эффективности сотрудничества государств-членов в данной сфере. Усиление угрозы терроризма требует нарушения равновесия между свободой и безопасностью в сторону обеспечения безопасности. Однако общественное мнение в европейских странах не готово поступиться правами и свободами даже в нынешних условиях. Многие законодательные и практические инициативы Комиссии в данном направлении вызывают резкую критику Европарламента, экспертов и правозащитников. Необходимость проверки новых инструментов на предмет их соответствия фундаментальным принципам охраны свобод и прав граждан ограничивает способность Евросоюза быстро реагировать на повышение угрозы безопасности. Институты ЕС традиционно действуют реактивно относительно новых терактов, активизируя действия под давлением повторяющихся трагедий.

*Бібліографічний список:*

1. De Goede M. The politics of preemption and the war of the terror in Europe / M. DeGoede // European Journal of International Relations. – 2008. – № 1. – P. 161-180.
2. Луппов И.Ф. Контртеррористическая политика Европейского Союза: проблемы и перспективы / И.Ф. Луппов // Известия



- Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2009. – № 101. – С. 304-309.
3. Coolsaet R. EU counterterrorism strategy: value added or chimera? / R. Coolsaet // International Relations. – 2010. – № 4. – P. 857-873.
  4. Потёмкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского Союза. Проблемы и перспективы / О.Ю. Потёмкина. – М.: Институт Европы РАН: Русский. Сувенир, 2010. – 130 с.
  5. Потёмкина О.Ю. Усиление угрозы терроризма в Европе и ответ Европейского союза. Аналитическая записка / О.Ю. Потёмкина. – М.: Институт Европы РАН. – № 9. – 2016. – 6 с.
  6. Нарочницкая Е.А. Иммиграционные потоки в Европу, экономический кризис и некоторые вопросы теории миграции / Е.А. Нарочницкая. // Актуальные проблемы Европы. – 2013. – № 4. – С. 10-38.

*У даній статті проаналізовано основні аспекти діяльності Європейського Союзу в сфері безпеки в контексті появи загрози міжнародного тероризму. Автор досліджує процес вироблення спільної контртерористичної політики ЄС, яка повинна координувати ряд послідовних дій країн-членів ЄС для запобігання терористичних актів. У статті також розглянуто проблеми, пов'язані з відмінностями в національних ідентичностях, історичному досвіді і національних інтересах і пріоритетах окремих країн-членів ЄС, які призводять до зниження ефективності їх спільної контртерористичної діяльності.*

*This article analyzes the main aspects of the European Union's activities in the field of security in the context of the emergence of the threat to international terrorism. The author examines the process of developing a common counter-terrorism policy of the EU, which would coordinate a series of successive actions of member states of the EU to prevent terrorist acts. The article also deals with the problems associated with differences in national identity, historical experience and national interests and priorities of the individual member states of the EU, which lead to a decrease in the efficiency of their joint counter-terrorism activities.*

Стаття надійшла до редколегії 31.08.2016