

КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Работа представлена кафедрой политологии РГПУ им. А. И. Герцена.

На протяжении десятилетий Европа страдала от различных видов терроризма. Сразу после терактов 11 сентября 2001 г. был принят план антитеррористических действий. После взрывов в Мадриде и нападений в Лондоне члены ЕС договорились ускорить реализацию ранее принятых контртеррористических мер. Они включают в себя: европейский ордер на арест, усиление визовой информационной системы в рамках Шенгенской зоны, биометрические данные в паспортах, противодействие финансированию терроризма, предупреждение рекрутирования и радикализации молодежи. Несмотря на создание институтов и развитие механизмов борьбы с терроризмом и преступностью на уровне ЕС, национальные государства и двухстороннее сотрудничество по-прежнему будут играть ведущую роль в контртерроризме. Однако общие усилия ЕС крайне важны, поскольку могут оказать действенную помощь в повышении эффективности национальной контртеррористической политики государств-членов ЕС.

Ключевые слова: терроризм, контртеррористическая политика, Европейский союз, общеевропейское пространство безопасности, сотрудничество.

I. Luppov

EUROPEAN UNION COUNTERTERRORISM POLICY: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

Europe has suffered from terrorism of various kinds for decades. Immediate reaction to the terrorist attacks of September 2001 was an anti-terrorism action plan. Following the Madrid bombings and the London attacks the EU members agreed that all measures already decided on should be implemented as a matter of urgency. These include: European evidence warrant, strengthening of Schengen and visa information systems, biometric details in passports, combating terrorist financing, prevention of youth recruitment and radicalisation. Despite the creation of institutions and the development of mechanisms to fight terrorism and crime at the EU level, national governments and bilateral cooperation will remain the most important and effective counterterrorism actors. However, EU counterterrorism efforts are important and can provide vital mechanisms and assistance to member states.

Key words: terrorism, counterterrorism policy, European Union, anti-terrorism action plan, European security community, cooperation.

Международный характер современного терроризма требует выработки совместных стратегий противостояния ему как в мировом масштабе, так и в рамках региональных международных сообществ.

Страны Европейского союза (ЕС), как показала практика, к сожалению, являются одной из важных целей различного рода террористических организаций. 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.

Сам процесс европейской интеграции носит неравномерный характер. Государства-члены ЕС с гораздо большей охотой идут на ограничение своего суверенитета в экономической сфере, чем в политической. Страны ЕС ратифицировали Амстердамский договор, в соответствии с которым были созданы структуры и механизмы, способствующие сотрудничеству в судебной и правовой сферах, такие как Европейское полицейское ведомство (Европол – EUROPOL) и специальное подразделение Евроюст (EUROJUST) в составе прокуроров национальных государств, судей и офицеров полиции – своего рода прообраз Европейской прокуратуры. Его задача – координация деятельности прокуратур национальных государств, а также расследование в сотрудничестве с Европолом преступлений европейского масштаба, в частности, связанных с отмыванием денег и распространением наркотиков. Толчком для принятия решения о создании Евроюста послужили именно террористические атаки на «башни-близнецы» и Пентагон в США 11 сентября 2001 г.

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. Баррозо 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» [1].

В декабре 2005 г. Совет министров юстиции ЕС одобрил новую стратегию контртерроризма [9]. 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.

Остановимся на наиболее важных моментах осуществляемых в настоящее время в рамках ЕС контртеррористических действий.

Во-первых, введенный в январе 2004 г. Европейский ордер на арест заменил собой прежнюю процедуру экстрадиции и стал реализовываться на практике всеми государствами-членами ЕС (последней это сделала Италия 21 июля 2005 г.). В феврале 2005 г. Еврокомиссией был сделан вывод об эффективности данного решения на том основании, что в среднем срок экстрадиции 104 арестованных за прошедший промежуток времени составил 45 дней, в то время как на эту процедуру ранее уходило в среднем 9 месяцев. В то же время Германией и несколькими другими странами было высказано мнение, что реализация этого закона нарушает права граждан, гарантируемые национальными конституциями [7].

В декабре 2005 г. было принято решение и о внедрении в практику стандартизированной формы ордера на выемку объектов, документов и информации в случае, когда речь идет о расследовании, проводимом на территории нескольких стран.

Во-вторых, поскольку работа по расследованию и предупреждению преступлений, а следовательно, и собственно контртеррористические 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 (Legal Enforcement Network – 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).

Особо следует отметить деятельность организации Ситсен (SitCen), основной задачей которой является объединение усилий экспертов внешних и внутренних спецслужб для анализа угроз терроризма в ЕС и третьих странах и согласования используемых их организациями стратегий.

Идет обсуждение и так называемого «принципа доступности», в соответствии с которым информация, доступная офицерам правоохранительных органов одной из стран ЕС должна быть в случае необходимости доступна для их коллег во всех других странах.

Гораздо более сложной проблемой является передача информации странам, не входящим в ЕС. Так, например, многие члены Европейского парламента высказали свою озабоченность в связи с достигнутым с США соглашением о передачи базы данных на пассажиров авиарейсов [6].

В-третьих, резко усилилось внимание к проблемам безопасности на границах ЕС.

С 2005 г. начался процесс включения биометрических данных в паспорта, а затем и в визы. Шенгенская информационная система (SIS) 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 – SIS II.

Координирование деятельности пограничных служб, обучение пограничников и систематическая оценка рисков на границах ЕС осуществляется уже упоминавшимся нами Европейским агентством по управлению оперативным сотрудничеством во внешних границах государств-членов ЕС (FRONTEX), 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 [4].

В-четвертых, с целью получения дополнительной необходимой для борьбы с терроризмом информации в 2004 г. Великобритания,

Франция и Швеция выступили с предложением обязать все телефонные компании 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 [2]. 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.

В-пятых, принимаются меры по повышению уровня готовности органов власти и рядовых граждан к предупреждению и отражению возможной террористической атаки. 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.

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 – AP-ГУС) [5].

В-шестых, особое внимание уделяется 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 Financial Action Task Force (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.

Эти меры, по мнению многих, носили крайне противоречивый характер. Однако ими дело не ограничилось. Дальнейшие предложения сводятся к следующему [8]:

- Регулирование информации, необходимой для трансфера 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 за 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.

В-седьмых, особое внимание уделено предотвращению радикализации и рекрутирования 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. [3].

В-восьмых, 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 предпринимаемые 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 правоохранными орга-

нами, в координации и участии в совместных расследованиях и операциях.

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 наносятся серьезный ущерб глубоко укоренившимися различиями в национальных идентичностях, историческом опыте и национальных интересах и приоритетах отдельных стран.

Во-первых, существует общее нежелание государств предоставлять финансовую помощь и уступать часть своего политического суверенитета европейским контртеррористическим агентствам. Следствием финансовых ограничений является невозможность эффективного формирования и обеспечения функционирования контртеррористических структур и механизмов на межгосударственном уровне. Некоторые страны-члены ЕС считают, что созданные европейские агентства дублируют работу других региональных и международных организаций. В некоторой степени это справедливое мнение, поскольку многие функции Европола совпадают с аналогичными функциями Интерпола. В результате многие члены ЕС предпочитают сотрудничество именно с этой последней организацией, благодаря уже накопленному с Интерполом значительному опыту успешного сотрудничества, глобальному объему информации и связей по всему миру, а также отсутствию необходимости делиться с ней своим политическим суверенитетом.

Во-вторых, доминирует общая неготовность обмениваться информацией спецслужб из-за боязни нанести тем самым ущерб национальной безопасности. Это недоверие и консерватизм являются естественным следствием многочисленных войн и блоковых противостояний между национальными государствами Европы за последние два столетия. В допол-

нение к этому существует опасение, что как только секретные материалы будут переданы спецслужбам другого государства, то контроль над их использованием практически будет утерян. Особенно ярко это проявляется в тех случаях, когда речь идет о выдаче источника информации, что может привести к риску его компрометации. Если произойдет утечка информации, то ее последствия могут стать катастрофическими. Следует учитывать и тот факт, что передача разведывательной информации дает возможность правительству иностранного государства сделать важные выводы о качестве и компетентности конкурирующей спецслужбы, что также может нести в себе потенциальную угрозу национальной безопасности.

В-третьих, на попытки создать общеевропейское разведывательное сообщество и соответствующую культуру оказывают значительное влияние внешние акторы. В первую очередь здесь необходимо отметить исторически тесные связи между США и рядом членов ЕС, что вызывает ряд вопросов у других стран ЕС, относящихся к такого рода сотрудничеству с Америкой с серьезной долей опасения. Результатом является рост напряженности в отношениях между самими членами ЕС. Об этом, в частности, свидетельствовал провал попыток сформулировать Общую политику в сфере международных отношений и безопасности (CFSP) во время конфликта на Балканах в 1990-е гг., а также по поводу вторжения в Ирак в 2003 г.

В-четвертых, существуют национальные различия в качестве работы правоохранительных органов и спецслужб. Далеко не все из них функционируют достаточно эффективно. Разрыв в бюджетном финансировании, недостаточная подготовленность кадровых работников, технологическая отсталость и неадекватное требованиям сегодняшнего дня законодательство могут снижать эффективность спецслужб и правоохранительных органов в ряде стран ЕС. В результате некоторые государства могут предпочесть сотрудничество лишь со странами, известными высоким уровнем своих силовых и разведывательных ведомств.

В-пятых, реформа правоохранительных органов и спецслужб в посткоммунистических странах проводится непоследовательно и медленно. В действительности, правительства многих из этих государств просто отложили эти реформы на более поздний срок, поскольку сочли, что для вступления в ЕС и ВТО гораздо важнее провести экономические реформы и обеспечить функционирование эффективной рыночной экономики. Практически основу правоохранительных органов и спецслужб в этих странах по-прежнему составляют люди, получившие соответствующую подготовку в Советском Союзе или с его помощью. А это вызывает опасения у «старых» членов ЕС, что Россия сохраняет там достаточно прочные позиции, имея доступ к не предназначенной для нее информации.

В-шестых, даже если происходит обмен информацией между членами ЕС, национальные бюрократические структуры могут препятствовать быстрому реагированию, которое является необходимым для предотвращения террористической атаки. Как уже показала практика, различные бюрократические структуры внутри правоохранительных органов и спецслужб, а также различные государственные чиновники, которые контролируют такого рода обмена и сотрудничество, могут стать источником серьезных проволочек. 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.

В-седьмых, быстрому и точному анализу разведывательных данных могут препятствовать лингвистические различия. В ЕС 27 членов и множество официальных языков, и процесс расширения, захватывающий все новые страны и языки, предполагается продолжить. В дополнение к этому, недостаток специалистов, владеющих не только соответствующими

профессиональными умениями, но и знаниями языков, может также привести к некачественному или не вовремя проведенному анализу. Различные языки могут также вызвать ссоры и путаницу по вопросу о языке командования во время соответствующих антитеррористических операций, что также приведет к задержке времени и несогласованности действий.

Наконец, Евроюст сталкивается с огромными проблемами, вызванными существенными различиями в правовых системах стран-членов ЕС. Эти различия касаются как уголовного права, так и уголовно-процессуальных норм. Так, в национальных законодательствах можно встретить достаточно серьезно различающиеся определения тех действий, которые попадают под понятие «терроризм», а также суровость наказания, предусмотренного за участие в террористической деятельности.

Контртерроризм в ЕС стоит перед дилеммой. С одной стороны, цель создания ЕС – образование возможно более тесного союза с устранением границ для свободного передвижения людей, товаров и услуг, что в реальности создает крайне благоприятные условия для международного терроризма. С другой стороны, для того чтобы предотвратить и победить международный терроризм, необходимо усилить трансграничное сотрудничество внутри ЕС и контроль за пересечением границ и финансовыми транзакциями, тем самым подрывая ключевые ценности самого ЕС.

Несмотря на создание институтов и развитие механизмов противодействия терроризму и преступности на уровне ЕС, национальные правительства и осуществляемое ими двустороннее сотрудничество по-прежнему останутся наиболее важными и эффективными акторами антитеррористической деятельности. В качестве яркого примера можно привести сотрудничество между французскими и испанскими спецслужбами, а также их судебными инстанциями и правоохранительными органами в борьбе против террористической баскской организации ЭТА.

В то же время общие усилия по борьбе с терроризмом, предпринимаемые в рамках всего ЕС, представляются также необходимыми

ПОЛИТОЛОГИЯ

и могут привести к созданию крайне важных механизмов раннего предупреждения, анализа общерегиональных тенденций, оценки угроз, а также оказания помощи государствам-членам ЕС в подготовке законопроектов и обучении специалистов из правоохранительных и судебных органов. Более того, представители стран

ЕС могут проводить межгосударственные конференции и семинары, которые могут стать площадкой для обмена опытом, что позволило бы избежать дублирования контртеррористических усилий и способствовать усилению международного сотрудничества в борьбе с современным терроризмом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Anti-terrorism Policy. URL: <http://www.euractiv.com/en/security/anti-terrorism-policy/article-136674>.
2. Commission wants phone data to be stored for one year. EurActiv 21 Sept 2005. URL: <http://www.euractiv.com/en/infosociety/commission-wants-phone-data-stored-year/article-144582>
3. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL concerning Terrorist recruitment: addressing the factors contributing to violent radicalization. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0313:FIN:EN:PDF>).
4. Council steps up cross-border hot pursuit. Euractiv 20 July 2005. URL: <http://www.euractiv.com/en/security/council-steps-cross-border-hot-pursuit/article-142756>.
5. EU unprepared for bioterror threat. EurActiv 14 Feb 2005. URL: <http://www.euractiv.com/en/security/eu-unprepared-bioterror-threat/article-135340>.
6. EU-US agreement on passenger data has to be renegotiated, say MEPs EurActiv 19 March 2004. URL: <http://www.euractiv.com/en/security/eu-us-agreement-passenger-data-renegotiated-meps/article-114845>.
7. European arrest warrant ruled unconstitutional in Germany. EurActiv 19 July 2005. URL: <http://www.euractiv.com/en/security/european-arrest-warrant-ruled-unconstitutional-germany/article-142674>).
8. Press Release: Financing of terrorism: new guidelines for Member States on national level coordination structures and vulnerabilities of the non-profit sector. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/460&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
9. The European Union Counter-Terrorism Strategy. URL: http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/87257.pdf.