

УДК 327

КОНТРТЕРОРИСТИЧНА ПОЛІТИКА ЄС: ТРАНСНАЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ І ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Кристина Жупанова

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
кафедра політичних теорій
вул. Академічна, 2, 65009, м. Одеса, Україна*

У статті аналізується транснаціональна політика Європейського Союзу у сфері протидії тероризму. Розглядаються законодавчі основи контртерористичної діяльності. Визначаються аспекти контртерористичної політики ЄС, які можуть бути застосовані в практиці протидії тероризму в Україні.

Ключові слова: тероризм, терористичні дії, контртерористична політика, Європейський Союз, Європол, Євроюст, Європейська комісія, Рамкове рішення, Регламент Ради Європейського Союзу.

Новий час породжує нові суспільні загрози, серед яких однією найбільш актуальною є тероризм. Тероризм не є історично новим явищем, але його транснаціоналізація та видозміна є новим викликом для будь-якої держави чи альянсу держав у світі.

Протягом десятиліть країни Європейського Союзу (далі – ЄС) потерпали від різних видів тероризму. І цьому є логічне пояснення, яке ґрунтується на науково-аналітичних матеріалах дослідження причин вересневого теракту в США. Об'єднувальною тезою цих матеріалів стало твердження, що терористи в рамках використання асиметричної стратегії скористалися правами, свободами й можливостями, наданими США (прозорі кордони, права людини тощо), перетворивши їх у критичні ризики. Ці ризики повною мірою стосуються і ЄС, при цьому мультиплікуючись на 28 країн. Непродумана міграційна політика, соціальне розшарування, яке складно подолати, нерішучість правоохоронних органів щодо навіть відомих ісламістів, неузгодженість дій держав-членів – усе це стало живильним середовищем, що дало змогу ісламському тероризму пустити міцне коріння в Європі [1].

Контртерористична політика ЄС ґрунтується на низці законодавчих актів, які прийняті з огляду на терористичні дії як проти країн ЄС, так і проти інших держав світу.

Після терактів 11 вересня 2001 року в США керівництвом ЄС прийнятий план антитерористичних дій і здійснено низку політико-правових та організаційних заходів щодо запобігання можливим терористичним загрозам на території ЄС. Зокрема, 21 вересня 2001 року на Брюссельській сесії Європейської Ради прийнятий План дій щодо боротьби з тероризмом. У цьому документі увага акцентувалася на питаннях посилення співпраці поліцейських і судових органів ЄС, узгодження універсальної всеосяжної конвенції й низки спеціальних нормативних правових актів, спрямованих на протидію тероризму [2, с. 355–357].

Загальні для всіх країн ЄС стандарти кримінальної відповідальності за вчинення терористичних актів незалежно від того, мав тероризм внутрішньодержавний чи міжнародний характер, установлені Рамковим рішенням «Про боротьбу з тероризмом», яке ухвалене Радою ЄС 13 червня 2002 року. У цьому Рішенні визначені основні поняття, які є базовою термінологією контртерористичної політики ЄС. Так, терористичними вважаються умисні дії, які за своєю сутністю і змістом здатні завдати серйозної шкоди будь-якій країні чи міжнародній організації, якщо вони вчинені з метою:

- 1) серйозно залякати населення;
- 2) створити надмірний тиск на владу держави або міжнародну організацію, щоб вони вчинили будь-яку дію чи відмовилися від її вчинення;
- 3) серйозно дестабілізувати або зруйнувати фундаментальні політичні, конституційні, економічні або соціальні структури країни чи міжнародної організації.

Також у Рамковому рішенні виділені мотивації терористів, які супроводжуються списком з дев'яти дій і, будучи здійсненими зі згаданими цілями, класифікуються як терористичні злочини:

- 1) напад на людину з метою її вбивства;
- 2) завдання серйозних тілесних ушкоджень;
- 3) викрадення й захоплення заручників;
- 4) серйозні руйнування урядових або громадських структур, транспортних та інформаційних систем, нафтовидобувних платформ, розташованих на континентальному шельфі;
- 5) захоплення судна або літака;
- 6) виготовлення, транспортування, постачання й використання вибухових речовин і зброї для бойових дій, біологічної, ядерної, хімічної зброї, дослідження з метою створення цих видів зброї;
- 7) застосування небезпечних субстанцій, дій, що викликають пожежу, повінь або вибухи, що загрожують життю населення;
- 8) заподіяння шкоди системам водо- й електропостачання, а також іншим життєво важливим ресурсам;
- 9) загроза здійснити вищеперераховані дії [3].

При цьому, що особливо важливо для всього міжнародного співтовариства, документ поширюється також на діяння, які вчинені на території ЄС, але можуть сприяти здійсненню терористичних актів у третіх країнах.

Іншим важливим законодавчим актом у контексті контртерористичної політики ЄС є Регламент Ради ЄС «Про введення обмежувальних заходів щодо деяких осіб і формувань у рамках боротьби з міжнародним тероризмом» (2002 рік). У ньому сформульована система заходів, спрямованих на підрив матеріальної бази тероризму шляхом позбавлення терористів джерел фінансування їхньої злочинної діяльності. Зокрема, передбачається «заморожування» всіх активів (включно з банківськими рахунками) низки фізичних і юридичних осіб, груп та об'єднань, щодо яких є достовірні відомості про те, що вони займаються терористичною діяльністю. Іншим особам заборонено надавати їм будь-які фінансові послуги.

Розміщені в нормативному акті приписи й заборони поширюються не тільки на громадян і юридичних осіб ЄС, а й на будь-яку юридичну особу, формування або організацію, які займаються комерційною діяльністю в межах ЄС.

До цього документа додається перелік індивідуальних і колективних суб'єктів терористичної діяльності, активи яких заморожуються в банківських установах. У разі виникнення нових або зникнення наявних терористичних формувань Рада ЄС може вносити до зазначеного переліку необхідні корективи [2, с. 355–357].

Подальші кроки в рамках вдосконалення контртерористичної політики ЄС відбулися у 2005 році. Після вибухів у Мадриді (березень 2004 року) і нападів у Лондоні (липень 2005 року) члени ЄС домовилися прискорити реалізацію раніше прийнятих контртерористичних заходів. Вони включають у себе європейський ордер на арешт, посилення візової інформаційної системи в рамках Шенгенської зони, біометричні дані паспортів, протидію фінансуванню тероризму, запобігання рекрутуванню й радикалізації молоді. Незважаючи на створення інститутів і розвитку механізмів боротьби з тероризмом і злочинністю на

рівні ЄС, національні держави та двостороннє співробітництво продовжували відігравати провідну роль у контртероризмі. Однак спільні зусилля ЄС украй важливі, оскільки мають змогу надати дієву допомогу в підвищенні ефективності національної контртерористичної політики держав-членів ЄС.

У грудні 2005 року Рада Міністрів юстиції ЄС схвалила нову стратегію контртероризму. Її основна мета полягає в тому, щоб чітко розкрити громадськості політику ЄС у сфері боротьби з тероризмом. У рамках стратегії позначено чотири головні завдання: запобігти, захистити, переслідувати й відповісти. Ідеться про те, щоб установити тісну співпрацю між членами ЄС у різних сферах діяльності з метою запобігання тероризму.

У рамках контртерористичної політики ЄС важливу роль відіграють Євроюст і Європол, які займаються проблемою тероризму саме на транснаціональному рівні. Наприклад, місією Євроюсту є підтримка і здійснення координації між національними слідчими органами й органами прокуратури стосовно серйозного злочину, що стосується двох або більше держав-членів [4, с. 344].

Важливу роль у підвищенні ефективності боротьби з тероризмом покликаний був відіграти Центр розвідувального аналізу (далі – ЦРА) ЄС (EU Intelligence Analysis Center – EUIAC), створений у 2012 році на базі колишнього Об'єднаного ситуаційного центру ЄС (Sit Cen EU). ЦРА забезпечує вивчення й розвідувальний аналіз певної критичної ситуації з погляду внутрішньої та зовнішньої небезпеки ЄС. Він, зокрема, відповідає за виявлення й оцінювання терористичних загроз для держав-членів Євросоюзу. Основою штатного складу центру є прикомандировані до нього співробітники аналітичних підрозділів європейських спецслужб, а також високопрофесійні експерти цивільних науково-дослідних установ ЄС. Підсумкові документи й рекомендації підрозділу готуються головним чином на базі відкритих джерел інформації, що надходять із зарубіжних представництв і місій ЄС і правоохоронних органів країн-членів Союзу [5, с. 103–118].

У грудні 2016 року Європейська Рада, в тому числі по слідах жорстоких терактів у Брюсселі й Ніцці, прийняла рішення про необхідність уведення нової контртерористичної директиви, яка замінить Директиву 2002 року. Вона включає елементи резолюції № 2178 Ради Безпеки ООН і рекомендації цільової групи з фінансових заходів щодо фінансування тероризму. Крім того, Рада ввела в дію систему реєстрації прізвищ пасажирів (Passenger Name Record, PNR), а також погодилася переглянути Шенгенський кодекс про кордони. За підтримки Координатора з боротьби з тероризмом у Євросоюзі Жюлія де Кершов розробляється низка законодавчих актів та інших інструментів ЄС, спрямованих на посилення боротьби з тероризмом. Пріоритети на рівні ЄС у цій сфері такі:

- 1) заохочення обміну інформацією між державами-членами ЄС;
- 2) розроблення додаткових інструментів для збирання даних, включаючи біометричні дані;
- 3) забезпечення інтеперабельності між відповідними базами даних, оскільки різні бази даних у кримінальних справах або тероризмі раніше не були пов'язані;
- 4) зміцнення зовнішніх кордонів Євросоюзу;
- 5) створення синергетичного ефекту між Європейським порядком денним у галузі безпеки і Європейським порядком денним у галузі імміграції, які розроблені й реалізовані окремо, незважаючи на взаємодію та певне дублювання між ними [6, с. 48–58].

З 2016 року відкритий Європейський контртерористичний центр, який об'єднав представників держав ЄС і співробітників Європолу, що займаються питаннями, пов'язаними з тероризмом. Він покликаний стати оперативним і великим кроком уперед у справі зміцнення загальноєвропейського співробітництва в галузі боротьби з тероризмом. Що сто-

сується співпраці в галузі розвідки на загальноєвропейському рівні, то країни Європи погодились його активізувати в рамках неофіційної групи з боротьби з тероризмом (СТГ), у якій представлені керівники європейських розвідувальних служб. Зростає співробітництво між поліцейськими, судовими та розвідувальними службами поза рамками ЄС на двосторонніх або багатосторонніх рівнях. Більшість країн, які стали цілями терористичних дій, відзвітували про збільшення кількості зустрічей, посилення обміну інформацією та спільних розслідувань. Однак цей найважливіший вид роботи, очевидно, потребує зміцнення. Так, один із найбільш розшукуваних злочинців кінця 2016 року тунісець Аніс Амрі, відповідальний за теракт у Берліні 19 грудня 2016 року, був абсолютно випадково зупинений для перевірки документів італійською поліцією поблизу Мілана й застрелений тільки після того, як сам відкрив вогонь і поранив поліцейського. Як він зміг проїхати всю Німеччину з півночі на південь і безперешкодно перетнути кілька державних кордонів – у край важливе питання, відповідь на яке може позитивно вплинути саме на методи протидії тероризму.

Держави-члени та інститути ЄС також активно діють за межами Союзу в рамках зусиль з розвитку партнерств у галузі протидії тероризму з країнами Середземномор'я (зокрема з Туреччиною, Марокко й Тунісом) і на Близькому Сході. На жаль, далеко не всі країни однаково можуть приділяти увагу боротьбі з тероризмом і виділяти на неї необхідні ресурси. Багато важливих рішень усе ще ухвалюються на національному рівні й не мають поширення на весь ЄС. Так, у 2016 році Франція та Бельгія прийняли власні плани дій з боротьби з тероризмом і радикалізацією. Судова система у Франції та Німеччині змінена для зміцнення оперативного потенціалу служб безпеки, в тому числі шляхом розширення використання спеціальних методів розслідування. У Франції також уведено більш тривалі тюремні терміни для терористів. Ще одним пріоритетом стала боротьба з фінансуванням тероризму в кіберпросторі. Франція та Німеччина надають пріоритет протидії використанню терористами зашифрованих засобів комунікації й розробленню контраргументів джихадистському дискурсу. Томас де Мезьєр, міністр внутрішніх справ Німеччини, оголосив про створення нового центру інформаційних технологій для органів безпеки, в якому основна увага приділяється злочинності й тероризму в Інтернеті [1].

У жовтні 2017 року Європейська комісія (далі – ЄК) представила низку оперативних і практичних заходів, які допоможуть підвищити рівень захисту жителів ЄС від терористичної загрози. Заходи, запропоновані ЄК, спрямовані на усунення вразливостей, виявлених під час останніх нападів терористів. Також вони спрямовані на те, щоб допомогти позбавити терористів коштів для здійснення атак. Крім того, заходи передбачають підтримку країнам-членам ЄС у захисті громадських просторів. Терористи все частіше орієнтуються на громадські та людні місця, про що свідчать напади в Барселоні (Іспанія), Лондоні (Великобританія), Манчестері (Великобританія), Стокгольмі (Швеція).

Запропоновані заходи щодо захисту громадських місць передбачають додаткове фінансування транснаціональних проектів, спрямованих на поліпшення захисту таких місць. Натепер ЄК передбачила на це 18,5 млн євро. Також протягом року Єврокомісія випустить інструкцію, яка буде містити технічні рішення, що дають змогу зробити громадські місця більш безпечними, зберігаючи при цьому їх відкритий характер.

Європейська комісія має намір створити платформи для обміну досвідом, покращити співпрацю між державним і приватним секторами, зокрема із залученням таких операторів, як торгові центри, спортивні арени, організатори концертів і компанії з прокату автомобілів. Також пропонується план дій щодо підвищення готовності й координації на рівні ЄС у разі нападів із застосуванням хімічних, біологічних, радіологічних і ядерних речовин (хоча в повідомленні й наголошується, що ймовірність таких нападів низька). Сьогодні

мова йде про створення мережі безпеки ЄС і центру знань у Європейському контртерористичному центрі в Європолі.

Ще низка заходів, які пропонує ЄК, спрямована на те, щоб позбавити терористів коштів для здійснення атак. Ідеться про обмеження доступу до речовин, що використовуються для виготовлення саморобних вибухових пристроїв. Також заходи будуть спрямовані на боротьбу з фінансуванням тероризму та на підтримку правоохоронних і судових органів у ситуаціях, коли ті стикаються з шифруванням інформації в кримінальних розслідуваннях.

І, нарешті, третій сегмент заходів спрямований на посилення зовнішніх дій ЄС і співпрацю з іншими країнами, в тому числі через Європол, у сфері боротьби з тероризмом та іншими транснаціональними злочинами [7].

Водночас варто підкреслити, що, незважаючи на зусилля ЄС у сфері протидії тероризму, як і раніше, існує низка проблем, що призводять до зниження ефективності спільної контртерористичної діяльності. Головним чином це пов'язано зі слабкою співпрацею між державами-членами ЄС і спеціалізованими європейськими агентствами, такими як Європол і Євроюст. Передусім варто зазначити безсистемність в обміні інформацією між спецслужбами та правоохоронними органами, в координації й участі в спільних розслідуваннях та операціях. Щоб досягти мети, заявленої в контртерористичній стратегії ЄС, – запобігати, захищати, переслідувати і давати відсіч міжнародному тероризму – життєво важливо проводити цілеспрямовану роботу щодо вирішення зазначеної вище проблеми. Однак варто усвідомлювати, що здатності держав-членів ЄС успішно ділитися розвідувальними даними й координувати спільні розслідування та операції серйозної шкоди завдають глибоко вкорінені відмінності в національних ідентичностях, історичний досвід, національні інтереси і пріоритети окремих країн.

Нині контртероризм у ЄС стоїть перед дилемою. З одного боку, мета створення ЄС – можливість більш тісного союзу з усуненням кордонів для вільного пересування людей, товарів і послуг, що в реальності створює вкрай сприятливі умови для міжнародного тероризму. З іншого боку, щоб запобігти міжнародному тероризмові й перемогти його, необхідно посилити транснаціональне співробітництво всередині ЄС і контроль за перетином кордонів і фінансовими транзакціями, тим самим підриваючи ключові цінності самого ЄС.

Незважаючи на створення інститутів і розвиток механізмів протидії тероризму на рівні ЄС, національні уряди і здійснюване ними двостороннє співробітництво залишаються найбільш важливими та ефективними акторами контртерористичної діяльності. Як яскравий приклад можна навести співпрацю між французькими й іспанськими спецслужбами, а також їхніми судовими інстанціями та правоохоронними органами в боротьбі проти терористичної баскської організації ЕТА.

Водночас спільні зусилля в боротьбі з тероризмом, що вживаються в рамках усього ЄС, видаються також необхідними й можуть призвести до створення вкрай важливих механізмів раннього запобігання, аналізу загально регіональних тенденцій, оцінювання загроз, а також надання допомоги державам-членам ЄС у підготовці законопроектів і навчанні фахівців правоохоронних і судових органів. Більше того, представники країн ЄС можуть проводити міждержавні конференції та семінари, які можуть стати плацдармом для обміну досвідом, що дало б змогу уникнути дублювання контртерористичних зусиль і сприяти посиленню міжнародного співробітництва в боротьбі із сучасним тероризмом [8, с. 304–310].

Необхідно відзначити, що досвід протидії тероризму, накопичений ЄС, має важливе міжнародне значення й може стати предметом не тільки наукового дослідження, а й творчого застосування на практиці в Україні в інтересах забезпечення її національної безпеки від внутрішніх і зовнішніх терористичних загроз [2, с. 355–357].

Для України проблемні аспекти європейської політики безпеки у сфері протидії тероризму, які проявляються на сучасному етапі, є актуальними з огляду на необхідність урахування європейського досвіду для вдосконалення механізмів реалізації державної антитерористичної політики, розроблення Концепції протидії екстремізму й тероризму. Активна участь української держави в системі забезпечення міжнародної безпеки, а також збільшення міграційних потоків з регіонів терористичної активності, нестабільність внутрішньополітичної обстановки переводять питання протидії тероризму в площину посиленої уваги щодо вжиття ефективних заходів для запобігання терористичній загрозі [9, с. 147–154].

Отже, ЄС сьогодні знову необхідно проаналізувати контртерористичну політику і створену архітектуру протидії тероризму саме на транснаціональному рівні, щоб виявити помилки, які не дають змоги повною мірою захистити громадян країн ЄС від цієї загрози. При цьому особливу увагу необхідно буде приділити міжнародній і міжвідомчій співпраці, обміну оперативною інформацією між державами й відомствами, забезпеченню дієвого прикордонного контролю, регулюванню поширення вогнепальної зброї та вибухових речовин, припиненню фінансування терористичної діяльності, запобігання радикалізації населення, особливо серед молоді.

Досвід Європейського Союзу у сфері протидії тероризму є вкрай актуальними для України, адже нині наша держава, перебуваючи в стані неоголошеної війни, повсякчас перебуває під загрозою терористичних актів. Оскільки власний досвід України в боротьбі з тероризмом є вкрай малим, варто звернутися до досвіду ЄС, який веде боротьбу із цим явищем не одне десятиліття. Це стосується й законодавчих ініціатив, і превентивних заходів, і реагування на реальну терористичну загрозу. Тісна співпраця українських правоохоронців із зарубіжними колегами у сфері протидії тероризму дасть можливість отримати як теоретичні знання, так і практичні навички в протистоянні терористичним діям.

Список використаної літератури

1. Веселовский С. Терроризм в Европе: перемирия не будет. URL: https://islam-today.ru/islam_v_mire/terrorizm-v-evrope-peremiria-ne-budet/.
2. Поляков А.О. Антитерористичне законодавство Європейського Союзу та України: порівняльно-правовий аспект. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 4 С. 355–357.
3. Рамочное решение Совета Европейского Союза от 13 июня 2002 г. о борьбе с терроризмом. URL: <http://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/ramochnoe-reshenie-soveta-o-borbe-s-terrorizmom-perevod-chetverikova-a-o/>.
4. Європейське право: право Європейського Союзу. Кн. 3: Право зовнішніх зносин Європейського Союзу: навчальний посібник / В.І. Муравйов, М.М. Микієвич, І.Г. Білас. Київ: Ін-Юре, 2015. 408 с.
5. Алешин В.В., Журавлев Е.В. Анализ антитеррористического законодательства Европейского Союза и Российской Федерации. Проблемы национальной стратегии. 2015. № 2. С. 103–118.
6. Потемкина О. Антитеррористическая политика Европейского Союза. Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 2 С. 48–58.
7. Угроза для Евросоюза: самые громкие «лоукост-теракты» и план по их предотвращению. URL: <https://www.segodnya.ua/world/europe/ugroza-v-es-samye-gromkie-loukost-terakty-i-plan-evrokommisii-po-ih-predotvrashcheniyu-1065629.html>.
8. Луппов И.Ф. Контртеррористическая политика Европейского Союза: проблемы и перспективы. Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2009. № 101. С. 304–310.
9. Гуцало М. Європейська політика безпеки у сфері протидії тероризму. Політичний менеджмент. 2010. № 1. С. 147–154.

**COUNTER-TERRORIST POLICY OF THE EU:
TRANSNATIONAL ASPECT AND EXPERIENCE FOR UKRAINE**

Krystyna Zhupanova

*National University "Odessa Law Academy"
Department of Political Theory
Academic str., 2, 65009, Odessa, Ukraine*

The article analyzes the transnational policy of the European Union in the field of countering terrorism. The legislative bases of counterterrorist activity are considered. The aspects of the EU counterterrorism policy that can be applied in the practice of counteracting terrorism in Ukraine are determined.

Key words: terrorism, terrorist acts, counterterrorism policy, European Union, Europol, Eurojust, European Commission, Framework Decision, Regulation of the Council of the European Union.