

Стратегія Європейського Союзу у протидії тероризму: сучасний стан та перспективи розвитку

Пономаренко А. Ю.¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.12.2023	Право	323.28

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.12798585>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. У статті розглянуто основні положення контртерористичної стратегії Європейського Союзу, у першу чергу на основі Порядку денного ЄС із протидії тероризму 2020 року, зокрема оцінка стану загрози тероризму для європейського простору, визначення цілі, яку планується досягнути, враховуючи наявні можливості та потребу у напрацюванні нових, а також формулювання конкретних заходів, які слід вжити для досягнення цілі. Доведено, що оцінка безпекового середовища країнами-членами, в цілому, є досить узгодженою, а генезис терористичної діяльності, цілі терористичних організацій, стан загрози радикалізації та інші складові проблеми досить чітко усвідомлюються країнами-членами ЄС. Також вказано, що забезпечення верховенства права є ключовим для формулювання антитерористичної політики Євросоюзу, що можна вказати як її характерну рису. Водночас звернуто увагу на потребу в уточненні самого визначення тероризму, а також заходів, що мають вживатися на політичному рівні, зокрема, щодо держав, які виступають спонсорами тероризму та використовують терористичні методи для досягнення своїх політичних цілей.

Ключові слова: тероризм, антитерористична діяльність, Європейський Союз, стратегія, міжнародне співробітництво

The strategy of the European Union in countering terrorism: the current state and prospects for development

Abstract. The article examines the main provisions of the counter-terrorist strategy of the European Union, primarily on the basis of the 2020 EU Counter-Terrorism Agenda, in particular the assessment of the state of the threat of terrorism for the European space, the determination of the goal that is planned to be achieved, taking into account the available opportunities and the need to develop new ones, and as well as the formulation of specific measures that should be taken to achieve the goal. It has been proven that the assessment of the security environment by the member states, in general, is quite consistent, and the genesis of terrorist activities, the goals of terrorist organizations, the state of the threat of radicalization and other component problems are quite clearly understood by the EU member states. It is also indicated that ensuring the rule of law is key to the formulation of the anti-terrorist policy of the European Union, which can be indicated as its characteristic feature. At the same time, attention was paid to the need to clarify the very definition of terrorism, as well as measures to

¹ кандидат педагогічних наук

be taken at the political level, in particular, regarding states that act as sponsors of terrorism and use terrorist methods to achieve their political goals.

Key words: terrorism, anti-terrorist activity, European Union, strategy, international cooperation.

Вступ

Постановка проблеми. Стратегія Європейського Союзу у протидії тероризму становить інтерес для нашої держави як з точки зору реалізації політики європейської інтеграції, так і у контексті підвищення ефективності антитерористичної діяльності в нашій країні. Не менш важливим є й узгодження зусиль у цій сфері між Україною та ЄС із напрацювання спільного підходу до оцінки діяльності Російської Федерації, що активно використовує методи терору як однієї із ключових складових зовнішньої політики.

Формування стратегії ґрунтується на класичному підході стратегічного мислення та передбачає використання аналітичного інструментарію для формулювання наднаціональної політики у сфері протидії тероризму. При цьому трьома базовими категоріями виступають оцінки загрози, формулювання цілей та напрацювання заходів у рамках єдиної політики. Оцінка загрози здійснюється за кількісними та якісними показниками, узгоджене використання яких має наскільки це можливо точно визначити характер загрози. Це, у свою чергу, дає змогу визначити політичні цілі та пріоритети. Водночас із цим, політика із протидії тероризму враховує не лише оцінку загрози, а й чинники політичного характеру, пріоритети політики ЄС у цілому. Дослідження антитерористичної стратегії Євросоюзу має здійснюватися із урахуванням зазначених складових.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема протидії тероризму знаходиться у центрі уваги дослідників різних країн світу. Стратегічні напрями політики ЄС у безпековій сфері є предметом досліджень європейських вчених, таких як Н. Вінн, А. Коттей, С. Леонард, С. Каунерт, С. Нітоу та М. Сус, Дж. Панке. Здатність Євросоюзу до прийняття та реалізації рішень геостратегічного характеру, у тому числі у сфері протидії тероризму, стала предметом досліджень С. Мейера, Е. Браттберка та М. Рінарда, К. Чмакалової та Дж. Ронека та інших дослідників країн ЄС. Зокрема, досліджувалася роль ЄС як стратегічного гравця, особливості стратегічного мислення ЄС, вплив безпекової культури ЄС на формування та реалізацію стратегії у сфері безпеки, особливості Євросоюзу як актора зовнішньої політики та здатності цієї спільноти досягати політичних цілей у довгостроковій перспективі. Особливо важливого значення, на нашу думку, має дослідження С. Економідеса та Дж. Халленберга щодо безпекової стратегії Євросоюзу [1].

Серед вітчизняних дослідників проблем протидії тероризму особливого значення мають роботи С. Кудінова, І. Рижова, О. Резнікової, А. Місюри, С. Дрьомова, Б. Леонова, К. Войтовського, Т. Подорожної та інших.

Незважаючи на суттєву увагу проблемі протидії тероризму, у тому числі на європейському просторі, стратегія Євросоюзу із протидії тероризму залишається, значною мірою, недослідженою. Зокрема, додаткової уваги потребують її складові, інституційна оформленість, наявні прогалини та перспективи її розвитку з огляду на сучасні зміни політичної обстановки.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження складових антитерористичної стратегії ЄС, виявлення її характерних рис та формулювання напрямів її розвитку у контексті сучасної політичної обстановки.

Результати

Події останніх років суттєво сприяли активізації дебатів на міжнародному рівні щодо удосконалення заходів із протидії тероризму. В ЄС починаючи із 2015 року питання протидії тероризму набувають все більшого значення. Атаки джихадистів в

різних країнах Європейського Союзу, події в Афганістані 2021 року, атака Хамас проти Ізраїлю, використання російською федерацією тактики терору у міждержавних відносинах дають підстави вважати, що міжнародний тероризм все більшою мірою оформлюється у єдину загальносвітову систему, до складу якої входять окремі терористичні організації, держави-спонсори тероризму та широкі прошарки суспільства у різних країнах світу, що знаходяться під впливом ідеології, яка не лише виправдовує, а й прямо просуває терористичну діяльність як засіб досягнення групових цілей. Це, у свою чергу, веде до активізації дебатів щодо статусу контртерористичної діяльності на національному та наднаціональному рівнях, у тому числі в рамках Європейського Союзу.

У листопаді 2020 року міністри внутрішніх справ ЄС узгодили Спільну заяву в зв'язку із терористичними атаками у Європі [2]. В грудні 2020 року ЄС видав Порядок денний ЄС із протидії тероризму [3], що став першим документом такого роду після прийняття у 2005 році Контртерористичної стратегії [4]. Порядок денний підтверджує намагання ЄС забезпечити собі статус «провайдера безпеки» як в середині Співтовариства, так і поза його межами, що має ґрунтуватися на стратегічному баченні проблеми та шляхів реагування. Загальний стан безпекової ситуації описав у 2019 році Емануель Макрон, який зазначив, що ЄС знаходиться на «краю провалля», оточений «ворожим світом» [5]. Подальший розвиток подій як у оточенні ЄС, так, значною мірою, і у самому Співтоваристві, лише підтвердили правдивість цієї оцінки.

Незважаючи на визнання гостроти проблеми, не можна сказати, що антитерористична політика ЄС є повною мірою напрацьованою та систематизованою. Водночас, стратегія саме у сфері протидії тероризму потребує додаткового дослідження, у першу чергу з точки зору інтерпретації та аналізу емпіричних даних. Враховуючи мультиаспектність терористичної загрози, її дослідження стосується як внутрішньої, так і зовнішньої політики Співтовариства, їх поєднання в єдине ціле.

У сучасному розумінні стратегія була визначена у 1777 році французьким військовим П.Г.Ж. де Мазероєм як «наука із формулювання планів із урахуванням часу, місця, засобів та різних інтересів» [6]. Руссо зазначав, що стратегія «дає теорію для досягнення успіху» [7] і в цьому сенсі має визначати використання сил та засобів для забезпечення безпеки, виживання та захисту національних інтересів. Отже, стратегія є процесом координації використання наявних політичних можливостей та інструментів. Сучасні дослідники вказують, що стратегія є «конкретним підходом для узгодження намірів та можливостей організацій та інших структур для досягнення їх цілей» [8]. Тобто, необхідним є те, аби наміри організацій були досяжними, враховуючи наявні ресурси та проблеми, що підлягають вирішенню.

Враховуючи стан загрози сучасного тероризму в Європі, ЄС має політичні зобов'язання перед своїми громадянами виступати стратегічним гравцем у протидії цьому явищу. Напрацювання стратегії потребує здійснення низки кроків. Перший крок – це оцінка стану загрози, якій ми маємо протидіяти та визначення її ключових характеристик. Другий крок полягає у визначенні цілі, яку планується досягнути, враховуючи наявні можливості та потребу у напрацюванні нових. Третій крок включає визначення конкретних заходів, які слід вжити для досягнення цілі. Ці заходи можуть бути як суто політичними, так і більш конкретними, оперативного характеру.

Виклад стратегії не завжди має обмежуватися одним документом. Складові стратегії можуть бути виявлені шляхом аналізу ключових документів, таких як офіційні публікації, протоколи дискусій, аналітичні матеріали тощо. Таким чином, складовою стратегії є комунікація – доведення її основних складових до широких верств суспільства. Це особливо важливо для стратегій ЄС, де комунікація із суспільством з політичних питань виступає одним із базових положень.

Базовим документом у сфері протидії тероризму є Порядок денний ЄС, що, значною мірою, повторює положення Контртерористичної стратегії 2005 року. Це, зокрема,

стосується її базових положень – передбачити загрозу, запобігти їй, забезпечити захист та реагування. До цього додано положення про необхідність міжнародного співробітництва, що стосується усіх сфер та напрямів.

Основою діяльності ЄС є правоохоронне співробітництво та співробітництво у сфері юстиції, при цьому ключовою є роль Європолу.

Водночас, на нашу думку, природа загрози тероризму і самого цього явища залишається у цих документах достатньою мірою не розкритою. В описовій формі це явище пов'язується, у першу чергу, із іноземними бойовиками та терористичними мережами. Наголошується на транснаціональному та транскордонному характері цієї загрози. Таким чином, внутрішня безпека ЄС прямо пов'язується із реагуванням на зовнішні загрози. Особлива увага приділяється громадянам країн ЄС, які брали участь у діяльності терористичних організацій в інших регіонах (у першу чергу мається на увазі діяльність ІДІЛ в країнах Близького Сходу), які повертаються в країни свого громадянства і можуть становити загрозу їх безпеці. Під час свого перебування у зонах конфлікту вони отримали бойовий досвід, а також інтегрувалися у мережі, які зможуть використовувати для радикалізації, збору коштів та вербування новобранців.

Також наголошується на політичній нестабільності в сусідніх з ЄС регіонах, таких як Близький Схід, Північна Африка та Кавказ, де існує політичне підґрунтя для діяльності ІДІЛ та інших подібних структур. Потенційно ця загроза може стосуватися і регіону Західних Балкан. В цьому випадку також наголошується на зовнішньому характері загрози, що може впливати на внутрішню безпеку ЄС.

Тероризм традиційно розглядається як загроза «асиметричного характеру», пов'язана із діяльністю недержавних акторів, на відміну від «симетричної загрози», джерелом якої є інші держави. Агресія РФ проти України призвела до поступових змін у цьому підході. Так, в грудні 2022 року РФ була визнана Європейським парламентом державою-спонсором тероризму, при цьому було підкреслено, що «що навмисні напади та звірства, вчинені російськими військами та їхніми посіпаками проти мирних жителів в Україні, руйнування цивільної інфраструктури й інші грубі порушення міжнародного і гуманітарного права є терористичними актами та воєнними злочинами» [9]. З іншого боку, ЄС на сьогодні не має правового підґрунтя для визнання держави спонсором тероризму, тож цей акт Європейського парламенту залишається на сьогодні дискусійним. Так, євродепутати закликали Європарламент включити такі структури, як російська воєнізована організація «Група Вагнера», 141-й спеціальний моторизований полк, також відомий як «кадірівці», та інші фінансовані Росією збройні групи, ополченці та проксі-групи до списку терористів ЄС. На 2024 рік цього зроблено не було.

Визначення держави як спонсору тероризму в сенсі певної правової категорії існує лише у законодавстві США та Канади. Отже, визнання Євросоюзом (а також низкою країн-членів ЄС, Парламентською асамблеєю Ради Європи та Парламентською асамблеєю НАТО) Росії спонсором тероризму є новою юридичною практикою, оскільки такий статус залишається неврегульованим як у законодавстві Євросоюзу, так і на рівні країн-членів Співтовариства [10].

В антитерористичній політиці ЄС значна увага приділяється запобіганню радикалізації, що визначається як процес, який веде до тероризму та радикального екстремізму. Тероризм у Європі ґрунтується на радикальній ідеології; таким чином, протидія тероризму потребує уваги проявам екстремізму, що матиме характер кримінальної превенції. Основна увага має звертатися на молодь, що стає об'єктом впливу терористів, які мають досвід бойових дій за кордоном. Це також стосується дітей, які народилися чи певний час прожили в таких регіонах і є як об'єктом радикалізації, так і носіями радикальних ідей, набутих, у тому числі під час військових тренінгів в зонах конфлікту.

У цілому таких підхід підтверджує вже вказану нами тенденцію розглядати тероризм як загрозу «асиметричного характеру», носіями якої є окремі індивідууми, що становлять загрозу національній та міжнародній безпеці.

З цим пов'язана і увага до захисту т.з. «м'яких цілей» - незахищених місць масового перебування людей, де атака може бути проведена із застосуванням низько технологічних засобів, таких як автомобілі чи холодна зброя.

Іншою частиною стратегії має виступати визначення цілей. Це стосується удосконалення політики ЄС та координації різних суб'єктів антитерористичної діяльності. Така координація має здійснюватися і на міжнародному рівні і включати, у першу чергу, інформаційний обмін. Також це передбачає уніфікацію національних законодавств. Таким чином, просувається інтеграція безпекових політик держав-членів Євросоюзу, посилення суб'єктності самого ЄС.

Також у Порядку денному наголошується на інтеграції внутрішньої та зовнішньої політик ЄС у безпековій сфері. Визначається, що антитерористична політика має ґрунтуватися на засадах міжнародного права та дотримання прав людини, законодавства щодо біженців та міжнародного гуманітарного права.

У Порядку денному необхідність дотримання верховенства права та забезпечення прав людини визначається як «обмеження», що вказує на наявність правових меж у імплементації заходів безпеки. Очевидно, що високий ступінь загрози може викликати з боку суспільства та політикуму бажання впровадити більш жорсткі заходи, пов'язані із втручанням в особисте життя. Це, у свою чергу, може ускладнити забезпечення конституційних вимог. Політичний та правовий проект Європейського Союзу ґрунтується на ідеях ліберального конституціоналізму, тож покладання правових обмежень на дії влади, у першу чергу виконавчої, є природним.

Третім аспектом стратегії є політика, а саме заходи, що мають вживатися. Це передбачає визначення суб'єктів протидії тероризму та дій, які вони мають реалізовувати. Ядром антитерористичної політики ЄС є обмін інформацією та знаннями, що здійснюється як через формування мереж та експертних груп, а також удосконалення технічних заходів та процедур інформаційного обміну. До інформаційних систем можна віднести систему Європолу SIENA-CT, Європейську інформаційну систему кримінального обліку (European criminal records information system), Європейську систему поліцейського обліку (European police record index system), Інструментарій ЄС із оцінки «м'яких цілей» (EU soft target site assessment tool), та записи даних пасажирів (Passenger name record, PNR). Наголошується значущість більш активного використання записів даних пасажирів та систем поліцейського співробітництва (Prüm framework). Окремо зазначається, що обмін даними PNR повною мірою відповідає Європейській конвенції з прав людини та Хартії основних прав Європейського Союзу [11] і виступає потужним та ефективним інструментом, що може використовуватися на рівні Євросоюзу. Його використання дозволяє виявити пасажирів з високим ризиком причетності до терористичної діяльності, а також наркобізнесу, торгівлі людьми та іншими злочинами транснаціонального характеру.

Що з стосується системи Prüm, то вона дозволяє правоохоронцям здійснювати автоматичний обмін інформацією та порівняння наявних зразків ДНК, відбитків пальців, зразків голосу, що у подальшому може використовуватися як докази за кримінальними провадженнями. Проблемою застосування цієї системи є обмежене коло її користувачів, оскільки низка країн ЄС не забезпечила її інтеграцію із національними системами.

У контексті удосконалення інформаційного обміну наголошується необхідність забезпечення того, аби отримана від партнерів інформація на національному рівні визнавалася доказом за кримінальними провадженнями.

Що стосується мереж та груп експертів, зазначається потреба у їх створенні та інституціоналізації, що має активізувати транснаціональний багатодисциплінарний діалог серед суб'єктів протидії тероризму, посилить можливості інформаційного обміну. Ці групи та мережі мають включати практичних працівників правоохоронних органів, науковців, представників громадянського суспільства. Зазначаються, зокрема, такі мережі, як Мережа ЄС із запобігання злочинності (EU crime prevention network), Мережа із безпекових ризиків високого рівня (High risk security network), Мережа із попередження радикалізації (Radicalisation awareness network), Мережа національних спеціалізованих підрозділів (Networks of national specialised units), Політична група ЄС із захисту «м'яких цілей» (EU policy group on soft target protection), Політичний діалог з безпеки (Policy dialogues on security), Група високого рівня з радикалізації (High-level commission expert group on radicalisation) та Глобальний контртерористичний форум (Global Counterterrorism Forum). Держави-члени ЄС заохочуються забезпечити участь своїх представників у цих форумах. Водночас, забезпечення діяльності цих інститутів покладається на Євросоюз у цілому. Зазначене є характерною рисою антитерористичної діяльності ЄС – у той час, як Співтовариство бере на себе координуючу роль, конкретні заходи здійснюються на національному рівні органами, що мають конкретні юрисдикції.

Визначення акторів, на які має покладатися реалізація політики, включає низку агенцій Європейського Союзу. У певному сенсі визначення відповідальної агенції виступає своєрідним «заходом», націленим на вирішення певних завдань антитерористичної політики.

Враховуючи зв'язок між різними видами загроз, напрямками політики та діями, виникає потреба координації діяльності між різними установами ЄС. Ці агенції надають експертну підтримку та практичне сприяння державам-членам та ЄС у цілому. Вони мають діяти як незалежні установи, сприяючи імплементації європейського права та підтримувати співробітництво на оперативному рівні, у тому числі дії транскордонного характеру. Також ці установи мають брати участь у оцінці загрози, допомагають визначити пріоритети оперативної діяльності, підтримують співробітництво на оперативному рівні та в рамках кримінальних проваджень.

Також наголошується на потребі забезпечення функціонування окремих антитерористичних підрозділів в рамках вже установ із більш широкою компетенцією. Це, зокрема Європейський контртерористичний центр у складі Європолу, контртерористичний підрозділ в Європейській службі зовнішніх зносин, підрозділи в Розвідувальному та ситуаційному центрі Європейського Союзу INTCEN тощо.

Серед ключових відомств визначено Агенцію ЄС із тренінгу правоохоронців Cerol, Євроуст, Європол, Фронтекс, Мережа експертів з протидії тероризму та безпеки (Network of CT/Security experts).

Висновки

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок про те, що Європейський Союз має наміри відігравати більшу роль у протидії тероризму, у тому числі в рамках діяльності відповідних інституцій. Антитерористична діяльність розглядається як складова широкої стратегії ЄС у сфері безпеки. Євросоюз все більшою мірою бере на себе напруження стратегічного бачення проблеми та підходів, що можуть застосовуватися не лише в рамках Співтовариства, а й на глобальному рівні.

Аналіз стратегічних документів ЄС із протидії тероризму дає підстави вважати, що оцінка безпекового середовища країнами-членами, в цілому, є досить узгодженою. Причини спрямувань терористів щодо країн-членів Євросоюзу, цілі, які вони при цьому ставлять, роль радикалізації у поширенні тероризму, потенційний ризик радикалізації молоді розуміються усіма країнами-членами ЄС досить чітко. Також визнається, що тероризм становить собою потенційне джерело дестабілізації Європи, а реалізація

заходів із протидії цьому явищу має обмежуватися демократичними цінностями, визначеними в Договорі про ЄС [12] та конституціях країн-членів. Забезпечення верховенства права є ключовим для формулювання антитерористичної політики Євросоюзу, що відрізняє її від, наприклад, підходу, що застосовується США в рамках Глобальної війни з тероризмом.

З іншого боку, саме визначення тероризму як загрози потребує уточнення, з огляду на динаміку цього явища та потреби безпекової політики. Так само уточнення потребують заходи, що мають вживатися на політичному рівні. Це стосується, зокрема, режиму щодо держав, визнаних спонсорами тероризму та підконтрольних ним терористичних угруповань, що використовуються задля досягнення політичних цілей таких держав.

Список використаних джерел

1. Economides, S., and Sperling, J., 2018. EU security strategies: extending the EU system of security governance. London: Routledge, 2019. 255 p.
2. Joint statement by the EU home affairs ministers on the recent terrorist attacks in Europe. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/13/joint-statement-by-the-eu-home-affairs-ministers-on-the-recent-terrorist-attacks-in-europe> (дата звернення: 15.01.2023).
3. A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond Brussels, 9.12.2020. COM(2020) 795 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0795> (дата звернення: 15.01.2023).
4. The European Union Counter-Terrorism Strategy. Brussels, 30 November 2005 URL: https://www.cvce.eu/en/obj/the_european_union_counter_terrorism_strategy_brussels_30_november_2005-en-c9acc196-6121-4269-81a6-b81b008217b6.html (дата звернення: 15.01.2023).
5. Emmanuel Macron in his own words. The French president's interview with The Economist, Nov 7th 2019 URL: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-french>. (дата звернення: 15.01.2023).
6. Hervé Coutau-Bégarie. Traité de stratégie, ECONOMICA, 2011, p. 57.
7. Strategic perspectives: Clausewitz, Sun-tzu and Thucydides. Khazar Journal of humanities and social sciences, 2012, №15 (2), p.p. 74–84, p. 75.
8. Bryson, John; George Bert. Strategic Management in Public Administration. The Oxford Encyclopedia of Public Administration, 31 March 2020 URL: <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1396?rskey=E9asRE&result=1>. (дата звернення: 15.01.2023).
9. Європейський парламент визнав Росію державою-спонсором тероризму. 23.12.2022. Представництво Європейського Союзу в Україні. URL: <https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine>. (дата звернення: 15.01.2023).
10. Полешко А. Євросоюз визнав росію спонсором тероризму. Що це означає для України? Економічна правда, 29.12.2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/12/29/695573>. (дата звернення: 15.01.2023).
11. Charter of Fundamental Rights of the European Union URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf. (дата звернення: 15.01.2023).
12. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 URL: <https://eur->

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12007L/TXT.
15.01.2023).

(дата звернення: