

§3 СИСТЕМА И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Чернядьева Н.А.

ОСОБЕННОСТИ ПОЗИЦИИ США ПО ВОПРОСАМ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ В НАТО И ВО ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ С ЕС

Аннотация. Предметом исследования является место США в системе международного взаимодействия в деле борьбы с терроризмом в рамках международной организации НАТО и договорного сотрудничества с Европейским Союзом. Особое внимание уделяется национальным американским правовым особенностям понимания феномена терроризма, которые обуславливают специфику контртеррористического поведения в рамках НАТО и сложности взаимоотношения между ЕС и США по вопросам международной безопасности, в частности: отсутствие разработанной концепции терроризма как международно-политического явления, предпочтение военному способу реакции в ответ на теракты. В статье проведено системное исследование, основанное на применении структурно-функционального метода, позволившего установить общее и особенное в подходах к формированию контртеррористической политики США, ЕС, НАТО. Основные выводы исследования заключаются в следующем. В НАТО, как и в правовой системе США, наблюдается тенденция представления терроризма как явления, требующего мер военного воздействия. В работе отмечено, что НАТО, как военный альянс не приспособлен к профессиональному правовому противодействию и расследованию преступлений террористического характера. В связи с этим автор делает вывод, что правильное участие этой организации в антитеррористической сфере представляется только как локальное субъекта снятия острого политического кризиса. Европейский Союз, в отличие от США, в большей мере демонстрирует мнение, что терроризм – явление уголовно-правового порядка, чем вопрос политической борьбы государственного уровня. Между ЕС и США в вопросах контртеррористической борьбы отмечаются существенные концептуальные расхождения.

Ключевые слова: международная безопасность, терроризм, США, НАТО, Европейский Союз, международная преступность, политическое насилие, международное гуманитарное право, международное антитеррористическое право, террористическая угроза.

Abstract. *The article explores the place of the United States in NATO and the contractual cooperation with the European Union on combating terrorism. The author pays special attention to the peculiarities of the American legal understanding of the phenomenon of terrorism, which cause specificity conduct counter-terrorism within the framework of NATO and the complexity of the relationship between the EU and the United States on international security issues. This study is based on the use of structural-functional approach, which allows setting the general and special in approaches towards the formation of the US, EU, and NATO counter-terrorism policies. The following conclusions were made: the author underlines that there is a trend of presentation of the phenomenon of terrorism in both, NATO and US legal system, which requires military action. It is noted that NATO, as a military alliance, is not adjusted to the professional legal counteraction and investigation of terrorist crimes. In this regard, the author concludes that the appropriate participation of this organization in the sphere of anti-terrorism appears only as a local entity in relieving of the acute political crisis. The European Union, unlike the United States, demonstrates the opinion that terrorism is rather the phenomenon of criminal-legal norms than the question of the political struggle at the state level. The significant conceptual differences are determined between the EU and the US regarding counter-terrorism actions.*

Key words: *Terror threat, International anti-terrorism legislation, International humanitarian law, Political violence, International crime, European Union, NATO, United States, Terrorism, International security.*

Соединенные Штаты Америки, относясь к разряду ведущих международно-политических игроков, претендуют на мировое лидерство во всем, что касается глобальной системы безопасности. [7, р. 76] Специальный советник генерального юрисконсульта Министерства Обороны США Дж. Голдсмит, в том числе в связи с проблемой терроризма, назвал США «мировым жандармом, ... с политической волей на подавление непокорных угнетателей». [13, р. 89-93] При этом США жестко придерживаются идеи допустимости совершения любых действий в целях пресечения, по их мнению, любых преступлений против государственных интересов, понимаемых достаточно широко. Соединенные Штаты расценивают, что их мировые «полицейские полномочия» дают им право на это. [2, с. 9]

Для правовой системы США присуща содержательно очень широкая концепция терроризма, предполагающая возможность включить в это понятие любое политическое насилие, как внутригосударственного, так и интернационального плана. В связи с этим становится объяснимым, что борьба с терроризмом предполагается осуществляться США преимущественно военными методами, с использованием армейских ресурсов и предпочтительно в превентивно-зарубежном варианте. По словам Ч. Фримана, посла США, руководителя Projects International Inc., «Мы по привычке отвечаем на всевозможные вызовы военным позированием...». [12]

Кроме того, такой подход объясняет доктринальную и прикладную (правоприменительную)

проблему разграничения действия норм международного гуманитарного и антитеррористического права в США, проявляющуюся, в том числе, и в том, что по факту США в своих антитеррористических операциях не придерживаются в полной мере ни тех, ни других правил. В целом, можно сказать, что США в большей мере считают терроризм явлением не криминальным, требующим правовой реакции, а политическим. [15, р. 455]

Сложившая американская концепция терроризма влечет за собой специфическую позицию США в международном сотрудничестве в сфере безопасности.

Рассмотрим, каким образом влияют США на правовую позицию по борьбе с терроризмом НАТО – военного союза, согласно положениям ст. 3,5 Устава, ориентированного на ведение армейских операций в целях поддержания мира и безопасности, предотвращения (или прекращения) вооруженного нападения на государство – участник Альянса. [6]

Известно, что США принадлежит определяющее место в структуре НАТО. А Оливеро показал, что в 2008 г. на долю США приходилось 48% мировых военных расходов, в то время как его ближайшие партнеры по Альянсу придерживались значительно более скромных цифр: Великобритании принадлежали 5%, Франции – 4%, Германии – 3%, Италии – 2%. Нидерландам, Швеции и Испании, всем вместе – 3%. Итальянский исследователь такое положение характеризует как «глобальное позитивное доминирование» США. Отказ большинства европейских

государств от коренного увеличения вложений в бюджет НАТО, А. Оливеро объясняет тем, что дополнительные инвестиции не изменят сложившейся практики одностороннего, лидирующего поведения США в Альянсе. [15, р. 455] Действительно вопреки отрицательной реакции Франции, ФРГ, иных государств-участников, США осуществили по своей инициативе, в рамках операций НАТО, под предлогом войны с международным терроризмом, военные операции в Ираке, Ливии.

Ведущая роль США прослеживается и формировании положений концепции противодействия терроризму в НАТО, точнее в несистемности, доктринальной неформальности и смешения норм уголовно-правового реагирования и международного гуманитарного права.

В 2002 г. в Праге, впервые были сформулированы новые, антитеррористические направления деятельности НАТО: «... главы государств и правительств стран НАТО выразили решимость сдерживать любые вооруженные нападения из-за границы, в том числе, террористические, и защищать население, территорию и войска стран-членов от подобных нападений». [5] Для реализации этого был утвержден Пражский пакет мер, призванный преобразовать НАТО для противодействия вызову терроризма, включивший в себя Военную концепцию защиты от терроризма.

Эта новая концепция предполагает готовность Североатлантического союза противостоять террористическим нападениям или угрозе подобных нападений, руководить или предоставлять поддержку антитеррористическим операциям, оказывать содействие национальным властям при ликвидации последствий терактов, на разовой основе оказывать содействие операциям, проводимым другими международными организациями или коалициями, в которых участвуют члены НАТО и проводить военные операции против террористических групп и их сил и средств, в строгом соответствии с принципами ООН и международными правовыми нормами, включая международное гуманитарное право и права человека. [5]

В 2006 г. Североатлантический союз принял решение о том, что террористический акт, совершенный негосударственными субъектами, требует выполнения обязательства о коллективной самообороне. [5] Тем самым НАТО вышел за пределы межгосударственных отношений, в одностороннем порядке распространил дейст-

вие правил военного союза на несимметричные конфликты, в которых статусом воюющей стороны обладает только один участник.

Специальной теории, стратегии, включающей доктринальные согласованные всеми участниками разработки проблемы международного терроризма в НАТО нет. Таким образом, можно сделать вывод, что в НАТО, как и в правовой системе США, имеется констатация необходимости борьбы с международным терроризмом, понимание того, что это является одной из основных угроз международному миру и безопасности, но нет четкого представления о сущности данного феномена, наблюдается тенденция представления терроризма как международно-политического явления, требующего мер военного воздействия.

Следует отметить, что НАТО, как военный альянс не приспособлен к профессиональному правовому противодействию и расследованию преступлений террористического характера. Поэтому правильное участие этой организации в антитеррористической сфере представляется достаточно узким: только как локального субъекта снятия острого политического кризиса. Причем, думается, что все действия подобного рода должны осуществляться в правовом поле (так как речь идет о мерах по противодействию преступному поведению) и под безусловным руководством и контролем компетентного международного органа, уполномоченного именно на правовое реагирование на акты террора в глобальном масштабе, прежде всего, Совета Безопасности ООН.

То, что НАТО не может признаваться международной организацией – полноценным участником антитеррористической борьбы заявляли на уровне ООН ряд государств-членов. Например, при утверждении проекта резолюции о мерах по ликвидации международного терроризма, [9] представители Сирии, Венесуэлы, Кубы, Никарагуа высказали свои возражения против упоминания НАТО в пункте 24 преамбулы Резолюции, в которой названы все международные организации (инструменты), ведущие борьбу с терроризмом. [16, р. 7-8]

Еще один аспект данной темы – это оценка содержательной близости подходов США и его ближайшего союзника – Европейского Союза на сущность феномена «терроризм» и перспективы совместной борьбы с ним.

Среди международных организаций и третьих государств, при безусловном приоритете

роли ООН в деле борьбы с терроризмом, ЕС отдает предпочтение сотрудничеству с США как наиболее эффективному и стабильному партнеру. [1, с. 11-12] Так, Генеральный прокурор США Э. Холдер в 2013 г. заявил: «США и Европа находятся перед лицом общих угроз, что требует развития единой политики для противодействия им. Мы должны учиться друг у друга. И хотя нас разделяет океан, мы знаем, что тот, кто желает причинить зло США, намерен сделать это и в отношении наших европейских союзников». [3]

Одним из базовых документов, в котором выработаны общие подходы к проблеме международного терроризма, стала Декларация о борьбе с терроризмом, принятая на саммите США и ЕС в Шенноне (26 июня 2004 года). [17] В пункте 1.1 Декларации стороны берут на себя обязательство поддерживать ведущую роль ООН, ее Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности, сотрудничать с Контртеррористическим комитетом ООН и вносить свой вклад в программу ООН по наркотикам и преступности. Пункты 2.1–2.11 посвящены расширению сотрудничества сторон в противодействии финансированию террористической деятельности, включая координацию на уровне США – ЕС, укрепление Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) и защиту свидетелей. В пунктах 3.1–3.12 стороны берут на себя обязательства о расширении взаимодействия между правоприменяющими органами, в том числе в рамках Соглашения между США и ЕС об экстрадиции и взаимной правовой помощи.

Однако стоит отметить, что антитеррористические отношения США и ЕС не могут считаться безупречными и абсолютно согласованными. Неоднократно США выражали неудовольствие решениями и практическими направлениями деятельности ЕС в данной сфере. Так, резкой критике со стороны США подвергся отказ Италии и Германии выдать США как террориста лидера курдской партии А. Оджалана, прибывшего в ФРГ для лечения. [15, р. 456] США считают, что антитеррористические действия ЕС менее решительные, более мягкие, чем их собственные: «...европейцы склонны управлять терроризмом так же, как они управляют преступностью». [14, р. 201] В целом подход США к борьбе с терроризмом в большей мере характеризуется как военная операция, использование силы и принуждения (операция возмездия). [15, р. 459]

Европа, в отличие от США, в большей мере осознавая сложность и политическую обусловленность терроризма, склоняется к использованию полицейско-правовых и политических инструментов для борьбы с ним. [18] Агрессивная настойчивость США, их склонность к вооруженным акциям Европой воспринимается настроенно. Существующие разногласия хорошо осознаются и в Америке. Так, Ч. Фриман, оценивая эффективность внешней политики американского государства, пишет: «Европа сомневается в нашей рассудительности, заметно беспокоится из-за нашей воинственности и дистанцируется от нашего лидерства... Угроза применения силы стала первым, а не последним средством во внешней политике. Мы, американцы, используем меры принуждения по умолчанию, оказывая давление на другие страны, будь они нашими союзниками, друзьями, противниками или врагами». [12]

США ориентированы на ликвидацию организационного ядра террористических организаций, полагая, что это повлечет за собой ликвидацию всей террористической сети, прекращение терактов. Назаров И.А. на основе анализа основных вех американской истории антитеррористической борьбы делает вывод что «американская внешняя политика в отношении международного терроризма строилась и продолжает базироваться на принципе уничтожения террористических организаций и режимов». [4, с. 12]

Подобный подход представляется сомнительным. Более того, имеется исторический опыт противодействия Израиля и Палестины, который свидетельствует, что уничтожение руководства оппозиции не стало для Израиля панацеей: места выбывших лидеров заняли новые лица. [19, р. 41]

В отношении понятия международного терроризма существуют принципиальные различия между общеевропейским и американским подходами. В США, в связи с милитаристско-политизированным взглядом на данный феномен распространено максимально широкое, неконкретное представление, не позволяющее определить четкие правовые рамки понятия. Американская доктрина считает криминальность терроризма лишь одним из элементов, причем не ведущим, в его определении. Единая Европа безусловно признает все формы терроризма преступлениями, требующими прежде всего мер правового противодействия. [8]

Важно, что США склонны признавать государственную версию терроризма, в то время как Европа не показывает очевидной правовой воли

на закрепление этого понятия в антитеррористическом праве.

Таким образом, Объединенная Европа и США согласились, что терроризм является величайшим вызовом международной безопасности, что это зло может быть сокрушено лишь при опоре на многосторонние институты и международное право. Однако отметим, что правовое определение этого явления так и не согласовано между ЕС и США. В обоих политико-правовых образованиях наблюдается разница в подходах к тактике и стратегии борьбы с ним, некоторая несогласованность доктринальных идей.

Все это позволяет сделать вывод, что на данном этапе способы международного уча-

стия США в контртеррористической борьбе носят односторонний, политизированный характер. НАТО, вслед за США, считает возможным вести борьбу с терроризмом военными, а не правовыми методами; в своих интересах, в одностороннем порядке, осуществлять антитеррористические операции на территории других суверенных государств, причем, нередко в обход международно-правовых правил. Показательно, что даже ближайшие союзники США – европейские страны, не согласны с американской концепцией, в большей мере склонны считать терроризм – явлением уголовно-правового порядка, чем вопросом политической борьбы государственного уровня.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Батюк В.И. Международное сообщество в борьбе с терроризмом: проблемы структуризации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2008. № 1. С. 5-19.
2. Довгань Е.Ф. К вопросу о правомерности вооруженных антитеррористических мер в контексте принципа невмешательства во внутренние дела государств // Белорусский журнал международного права и международных отношений. Мн., 2003. № 3. С. 3-12.
3. ЕС за сотрудничество с США в борьбе с терроризмом // URL: [Электронный ресурс] <http://www.arms-expro.ru> (Дата обращения 13.05.2015).
4. Назаров И.А. Эволюция американских концептуальных взглядов на природу международного терроризма и методы борьбы с ним (2001-2004 гг.): дис. ... канд. ист. наук. М., 2007. 180 с.
5. НАТО и борьба с терроризмом. 27-Окт-2010 17:27 // URL: [Электронный ресурс] http://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_48801.htm (Дата обращения 13.05.2015)
6. Устав НАТО. Североатлантический Договор // URL: [Электронный ресурс] <Http:Eurasian-Defence.Ru/?Q=Node/3872> (Дата обращения 13.05.2015)
7. Aksoy E. International Terrorism in the Age of Globalization. Department of International Relations. Bilkent University. Ankara, 2002. 90 p.
8. Council of the European Union Framework Decision on Combating Terrorism, 13 June 2002 (2002/475/JHA) // URL [Электронный ресурс]: http://europa.eu/legislation_summaries (Дата обращения 15.07.2015).
9. Draft resolution GA. Measures to eliminate international terrorism. Sixth Committee. Sixty-eighth session. Doc. A/C.6/68/L.13. 28 October 2013 // [Электронный ресурс] URL: <http://www.un.org> (Дата обращения 15.06.2015)
10. EU counter-terrorism policy // URL [Электронный ресурс]: http://europa.eu/legislation_summaries (Дата обращения 15.07.2015)
11. Framework Decision 2008/919/JHA, adopted on 28 November 2008. OJ L 330, 9.12.2008 // URL [Электронный ресурс]: http://europa.eu/legislation_summaries (Дата обращения 15.07.2015)
12. Freeman C. America's Diplomatic Crisis. June 16, 2015 // URL: [Электронный ресурс] www.teamamaricanconservative.com. (дата обращения 16.07.2015)
13. Goldsmith J. The self-defeating International Criminal Court // The University of Chicago law review. Vol. 70. No. 1. 2003. P. 89-104.
14. Hamm M.S. Terrorism as Crime: From Oklahoma City to Al-Qaeda and Beyond. New York: New York University Press. 2007. 271 p.
15. Oliverio A US versus European Approaches to Terrorism: Size Really Does Matter // Policing. Vol. 2. Number 4. 2008. P. 452-462.
16. Sixth Committee Hears Working Group Reports, Approves Drafts on Programme Assistance, Measures To Eliminate International Terrorism. Sixth Committee. 28th Meeting (AM). Sixty-eighth General Assembly // URL: [Электронный ресурс] <http://www.un.org> (Дата обращения 16.07.2015)

17. Text of U.S.–EU Declaration On Combating Terrorism. U.S.–EU Summit. Dromoland Castle. Shannon, Ireland. 26 June 2004 // URL: [Электронный ресурс] <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/36892.htm> (дата обращения 16.07.2015)
18. The EU Counter-Terrorism Policy: main achievements and future challenges Brussels, 20.7.2010. COM(2010)386 final. SEC(2010)911 // URL [Электронный ресурс]: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ> (Дата обращения 15.06.2015)
19. Yehuda Ben N. Terror, Media and Moral Boundaries // Terrorism: A New Testament. – Ontario, Canada: 2005. De Sitter. P. 39-64.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Batyuk V.I. Mezhdunarodnoe soobshchestvo v bor'be s terrorizmom: problemy strukturizatsii // Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Politologiya. 2008. № 1. S. 5-19.
2. Dovgan' E.F. K voprosu o pravomernosti vooruzhennykh antiterroristicheskikh mer v kontekste printsipa nevmeshatel'stva vo vnutrennie dela gosudarstv // Belorusskii zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnoshenii. Mn., 2003. № 3. S. 3-12.
3. ES za sotrudnichestvo s SShA v bor'be s terrorizmom // URL: [Elektronnyi resurs] <http://www.arms-expo.ru> (Data obrashcheniya 13.05.2015).
4. Nazarov I.A. Evolyutsiya amerikanskikh kontseptual'nykh vzglyadov na prirodu mezhdunarodnogo terrorizma i metody bor'by s nim (2001-2004 gg.): dis. ... kand. ist. nauk. M., 2007. 180 s.
5. NATO i bor'ba s terrorizmom. 27-Oct-2010 17:27 // URL: [Elektronnyi resurs] http://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_48801.htm (Data obrashcheniya 13.05.2015)
6. Ustav NATO. Severoatlantscheskii Dogovor // URL: [Elektronnyi resurs] [Http:Eurasian-Defence.Ru/?Q=Node/3872](http://Eurasian-Defence.Ru/?Q=Node/3872) (Data obrashcheniya 13.05.2015)
7. Aksoy E. International Terrorism in the Age of Globalization. Department of International Relations. Bilkent University. Ankara, 2002. 90 r.
8. Council of the European Union Framework Decision on Combating Terrorism, 13 June 2002 (2002/475/JHA) // URL [Elektronnyi resurs]: http://europa.eu/legislation_summaries (Data obrashcheniya 15.07.2015).
9. Draft resolution GA. Measures to eliminate international terrorism. Sixth Committee. Sixty-eighth session. Doc. A/C.6/68/L.13. 28 October 2013 // [Elektronnyi resurs] URL: <http://www.un.org> (Data obrashcheniya 15.06.2015)
10. EU counter-terrorism policy // URL [Elektronnyi resurs]: http://europa.eu/legislation_summaries (Data obrashcheniya 15.07.2015)
11. Framework Decision 2008/919/JHA, adopted on 28 November 2008. OJ L 330, 9.12.2008 // URL [Elektronnyi resurs]: http://europa.eu/legislation_summaries (Data obrashcheniya 15.07.2015)
12. Freeman C. America's Diplomatic Crisis. June 16, 2015 // URL: [Elektronnyi resurs] www.teamamaricanconservative.com. (data obrashcheniya 16.07.2015)
13. Goldsmith J. The self-defeating International Criminal Court // The University of Chicago law review. Vol. 70. No. 1. 2003. R. 89-104.
14. Hamm M.S. Terrorism as Crime: From Oklahoma City to Al-Qaeda and Beyond. New York: New York University Press. 2007. 271 p.
15. Oliverio A US versus European Approaches to Terrorism: Size Really Does Matter// Policing. Vol. 2. Number 4. 2008. P. 452–462.
16. Sixth Committee Hears Working Group Reports, Approves Drafts on Programme Assistance, Measures To Eliminate International Terrorism. Sixth Committee. 28th Meeting (AM). Sixty-eighth General Assembly // URL: [Elektronnyi resurs] <http://www.un.org> (data obrashcheniya 16.07.2015)
17. Text of U.S.–EU Declaration On Combating Terrorism. U.S.–EU Summit. Dromoland Castle. Shannon, Ireland. 26 June 2004 // URL: [Elektronnyi resurs] <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/36892.htm> (data obrashcheniya 16.07.2015)
18. The EU Counter-Terrorism Policy: main achievements and future challenges Brussels, 20.7.2010. COM(2010)386 final. SEC(2010)911 // URL [Elektronnyi resurs]: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ> (Data obrashcheniya 15.06.2015)
19. Yehuda Ben N. Terror, Media and Moral Boundaries // Terrorism: A New Testament. – Ontario, Canada: 2005. De Sitter. R. 39-64.