

# СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ COMPARATIVE STUDIES

В. В. Войников\*

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ В РАМКАХ ЕС

**Аннотация.** В настоящее время проблема терроризма перестала быть для ЕС преимущественно внешней угрозой. В начале XXI в. существенно возросла частота, а также расширилась география террористических атак. В этой связи борьба с терроризмом стала занимать особое место в политике ЕС. Несмотря на ограниченные полномочия в правоохранительной сфере, на уровне ЕС предпринимается немало усилий по формированию механизма противодействия террористической деятельности. Антитеррористическая политика включает в себя разнообразные средства, среди которых выделяются специальные правовые меры, разработка которых осуществлялась исключительно или преимущественно для целей борьбы с терроризмом. Настоящая работа направлена на исследование специальных правовых средств по борьбе с терроризмом, которые формируют антитеррористическое законодательство ЕС. Антитеррористическое законодательство является центральным компонентом в системе мер по предотвращению терроризма в ЕС, оно не подменяет собой соответствующие положения национального права стран ЕС. Его задача заключается в выработке общих стандартов по борьбе с терроризмом, а также в том, чтобы обеспечить на территории ЕС единообразное применение международно-правовых средств антитеррористической деятельности. В настоящее время антитеррористическое законодательство ЕС состоит из двух ключевых компонентов: меры по гармонизации уголовных и уголовно-процессуальных норм, а также меры по борьбе с финансированием терроризма. Оба направления получили свое развитие в русле имплементации международных стандартов по борьбе с терроризмом, которые, в свою очередь, явились результатом реакции мирового сообщества на усиление терроризма в странах Запада. Главным импульсом для развития антитеррористического законодательства ЕС следует назвать события 11 сентября 2001 г. и усиление террористической активности в 2015—2016 гг. в странах ЕС.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, противодействие терроризму, пространство свободы, безопасности и правосудия, антитеррористическое законодательство, директива о борьбе с терроризмом, предотвращение финансирования терроризма, террористический список.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2019.147.2.121-131**

© Войников В. В., 2019

\* Войников Вадим Валентинович, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Балтийского федерального университета имени И. Канта, докторант кафедры европейского права МГИМО МИД России  
236041, Россия, г. Калининград, ул. А. Невского, д. 14  
voinicov@yandex.ru

## ВВЕДЕНИЕ

Терроризм представляет собой наиболее серьезный вызов не только для ЕС, но и для всего мира. В последние годы в странах ЕС отмечается всплеск террористической активности. При этом террористы используют всё новые средства совершения преступлений. А правоохранительная система государств — членов ЕС далеко не всегда способна адекватно противостоять новым угрозам.

Формирование законодательства о борьбе с терроризмом в рамках ЕС началось после террористических атак в Нью-Йорке 11 сентября 2001 г. Сразу после указанных событий, 21 сентября 2001 г., Европейский Совет на своем внеочередном саммите согласовал план мероприятий по борьбе с террористической угрозой в рамках ЕС<sup>1</sup>. События 11 сентября 2001 г. принято считать толчком для развития антитеррористического законодательства ЕС<sup>2</sup>.

В ноябре 2005 г. была подготовлена антитеррористическая стратегия ЕС<sup>3</sup>, которая содержала в себе перечень мероприятий, направленных против террористической деятельности в странах ЕС. Предусмотренные в стратегии мероприятия были систематизированы по четырем блокам (опорам) — «предотвращать», «защищать», «преследовать», «реагировать».

Борьба с терроризмом в рамках ЕС имеет многосторонний характер, соответственно, реализуется в рамках нескольких направлений политики ЕС. Более того, само понятие «контртеррористическая деятельность» в рамках ЕС является достаточно размытым, поскольку позволяет относить к ней различные меры<sup>4</sup>. В частности, меры по борьбе с терроризмом принимаются в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия (далее — ПСБП), внутреннего рынка, общей внешней политики и политики безопасности. При этом ключевая

роль в области борьбы с терроризмом отводится именно ПСБП.

По мнению Томаса Валя, инструменты противодействия терроризму в рамках ЕС делятся на четыре группы: политические, правовые, институциональные и оперативные<sup>5</sup>.

Кроме того, в зависимости от сферы применения меры по борьбе с терроризмом можно условно поделить на две группы: общие и специальные. К общим относятся те меры, которые направлены на решение целого ряда задач в правоохранительной или финансовой сфере, включая задачи по борьбе с терроризмом. К специальным мерам следует отнести те меры, которые направлены главным образом на борьбу с терроризмом. Именно совокупность специальных мер формирует законодательство ЕС о борьбе с терроризмом.

Цель настоящего исследования состоит в анализе системы специальных правовых средств по борьбе с терроризмом, которые реализуются преимущественно в рамках ПСБП. Совокупность специальных правовых актов по борьбе с терроризмом составляет антитеррористическое законодательство ЕС.

В рамках настоящего исследования понятие «антитеррористическое законодательство» рассматривается в узком смысле. Рассматривая данное понятие в широком смысле, к нему можно отнести иные нормы, касающиеся различных аспектов сотрудничества в правоохранительной сфере (учреждение европейского ордера на арест, создание общеевропейской базы данных авиапассажиров и т.д.). Указанные положения имеют общее применение, однако они также способствуют созданию на уровне ЕС механизма противодействия терроризму.

Антитеррористическое законодательство ЕС занимает промежуточное место между соответствующими нормами международного и национального права. Основное назначение

<sup>1</sup> Conclusions and plan of action of the extraordinary European council meeting on 21 September 2001 // URL: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf) (дата обращения: 10 июля 2018 г.).

<sup>2</sup> Декальчук А. А. Внешние шоки как фактор развития интеграционных процессов в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза : дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2015. С. 85.

<sup>3</sup> The EU Counter-Terrorism Strategy, Brussels, 30.11.2005 // URL: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> (дата обращения: 10 июля 2018 г.).

<sup>4</sup> Argomaniz J., Bures O. & Kaunert Ch. A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment // Intelligence and National Security. 2015. 30:2-3. DOI: 10.1080/02684527.2014.988445. P. 192.

<sup>5</sup> Wahl T. The EU as an actor in the fight against terrorism // A war on terror? The European stance on a new threat, changing laws and human rights implications / Ed. by M. Wade, A. Maljevic. Springer, 2010. Pp. 118—119.

антитеррористического законодательства ЕС состоит, во-первых, в обеспечении правильной имплементации международных стандартов в области борьбы с терроризмом и, во-вторых, в разработке на уровне ЕС собственных союзных механизмов, обеспечивающих противодействие терроризму.

В настоящее время система антитеррористического законодательства ЕС состоит из двух основных элементов: правовые акты по гармонизации уголовно-правовых норм и усиление процессуальных гарантий жертв терроризма, а также правовые акты по борьбе с финансированием терроризма.

При этом гармонизация уголовно-правовых норм осуществляется в рамках политики ПСБП, а принятие норм, направленных на предотвращение финансирования терроризма, осуществляется в рамках ПСБП, общей внешней политики и политики безопасности, внутреннего рынка, а также иных направлений.

### **ГАРМОНИЗАЦИЯ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ НОРМ, КАСАЮЩИХСЯ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ**

Гармонизация уголовного права является неотъемлемым элементом политики в области ПСБП, поскольку позволяет осуществлять международное сотрудничество по вопросам борьбы с преступностью без оглядки на принцип «двойного вменения» (Double criminality)<sup>6</sup>.

Правовой основой гармонизации уголовного права в рамках ЕС служат положения ст. 83 Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС). Согласно ч. 1 указанной статьи ЕС устанавливает минимальные правила, которые относятся к определению уголовных правонарушений и санкций в сферах особо тяжкой преступности с трансграничными масштабами. Указанная норма направлена на гармонизацию уголовно-правовых норм в отношении наибо-

лее тяжких преступлений, к которым относится и терроризм.

Одним из первых актов в области гармонизации уголовно-правовых норм государств — членов ЕС, устанавливающих ответственность за террористическую деятельность, явилось рамочное решение Совета от 13 июня 2002 г. № 2002/475/JHA<sup>7</sup>.

Основная цель указанного акта состояла в том, чтобы сблизить юридическое понятие террористического акта во всех государствах — членах ЕС, обеспечить ответственность за данные деяния, а также определить правила подсудности при расследовании актов терроризма. Необходимо отметить, что юридическое понятие терроризма имеет ключевое значение для целей международно-правового сотрудничества в области предотвращения террористической деятельности.

По сравнению с соответствующим международно-правовым понятием терроризма, рамочное решение содержало в себе дополнительные «усиливающие» критерии для квалификации деяний в качестве террористического акта<sup>8</sup>.

В середине второго десятилетия XXI в. ситуация с террористической угрозой в Европе существенно осложнилась. Если ранее террористические акты происходили в отдельных странах ЕС, то сейчас под угрозой оказалась вся территория Союза. Более того, возросла частота террористических атак, а также расширились методы и средства совершения преступлений.

Повторяющиеся террористические акты в Европе в очередной раз подняли вопрос об ограниченных возможностях государств-членов самостоятельно осуществлять антитеррористическую политику и о роли, которую способен играть в этом вопросе ЕС<sup>9</sup>.

В этой ситуации в апреле 2015 г. Комиссией была подготовлена Европейская повестка дня по безопасности<sup>10</sup>. Комиссия признала необходимым усилить уголовно-правовые и уголов-

<sup>6</sup> Peers S. EU Justice and Home Affairs Law. 3<sup>rd</sup> edn. Oxford : Oxford University Press, 2011. P. 754.

<sup>7</sup> Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism // OJ L 164. 22.06.2002. P. 3.

<sup>8</sup> Потемкина О. Ю. Антитеррористическая политика Европейского Союза // Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 2. С. 50.

<sup>9</sup> Потемкина О. Ю. Усиление угрозы терроризма в Европе и ответ ЕС // Современная Европа. 2017. № 3. С. 23.

<sup>10</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. The European Agenda on Security. Strasbourg, 28.4.2015. COM(2015) 185 final // URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu\\_agenda\\_on\\_security\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf) (дата обращения: 10 июля 2018 г.).

но-процессуальные средства борьбы с терроризмом, в том числе посредством пересмотра рамочного решения № 2002/475/JHA.

В декабре 2015 г. Комиссия подготовила проект новой директивы о борьбе с терроризмом, которая была утверждена 15 марта 2017 г.<sup>11</sup> Основная цель Директивы № 2017/541 заключалась в том, чтобы привести законодательство ЕС о терроризме в соответствие с международно-правовыми нормами, а также адаптировать его к новым вызовам и новым реалиям.

Директива № 2017/541 имеет междисциплинарный характер, поскольку содержит нормы как уголовно-правового, так и уголовно-процессуального характера. В частности, отдельная глава Директивы касается защиты жертв терроризма, т.е. регулирует отношения в области уголовно-процессуального права. При этом следует отметить, что, несмотря на данное обстоятельство, в преамбуле Директивы отсутствует ссылка на ч. 2 (с) ст. 82 ДФЕС, предусматривающую гармонизацию процессуальных норм в части защиты жертв преступлений.

Законодатель намеренно удалил из преамбулы ссылку на ч. 2 ст. 82 ДФЕС в связи с тем, что основная цель Директивы состоит в гармонизации уголовно-правовых норм, а отдельные положения, касающиеся защиты жертв преступлений и процессуального сотрудничества, не имеют самостоятельного значения, поэтому достаточным правовым основанием для издания данного акта может служить только ч. 1 ст. 83 ДФЕС<sup>12</sup>.

Директива содержит в себе три ключевые новеллы: положения о криминализации деяний, связанных с выездом за границу в целях терроризма; положения об уголовной ответственности за финансирование терроризма и дополнительные гарантии по защите жертв

терроризма. Кроме того, новая Директива незначительно изменила само понятие терроризма, включив в перечень деяний, составляющих объективную сторону терроризма, преступления в информационной сфере.

Как было отмечено выше, указанные изменения были приняты в русле адаптации законодательства ЕС к нормам международного права. 24 сентября 2014 г. СБ ООН принял резолюцию 2178(2014)<sup>13</sup>, в которой призвал государства — члены ООН активизировать работу по борьбе с так называемыми иностранными боевиками-террористами (Foreign Terrorist Fighters). Согласно указанной резолюции под иностранными боевиками-террористами понимаются лица, отправляющиеся в государство, не являющееся государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов, или прохождения такой подготовки, в том числе в связи с вооруженным конфликтом.

По оценкам исследователей, от 3 000 до 5 000 боевиков из стран ЕС принимали участие в боевых действиях на территории Сирии и Ирака<sup>14</sup>. В этой связи феномен боевиков-террористов занял отдельное место в рамках анти-террористической политики ЕС.

Проблеме борьбы с иностранными боевиками-террористами был посвящен также принятый 11 октября 2015 г. дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма<sup>15</sup>, участником которого является ЕС.

Касательно криминализации деяний, связанных с финансированием терроризма, в новой Директиве нашли отражение рекомендации Группы разработки финансовых мер по

<sup>11</sup> Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA // OJ L 88. 31.03.2017. P. 6—21.

<sup>12</sup> Caiola A. The European Parliament and the Directive on combating terrorism // ERA Forum. 2017. Vol. 18. Iss. 3. Pp. 409—424. URL: <https://doi.org/10.1007/s12027-017-0476-1>.

<sup>13</sup> Резолюция 2178 (2014), принятая Советом Безопасности на его 7272-м заседании 24 сентября 2014 г. // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/548/01/PDF/N1454801.pdf?OpenElement> (дата обращения: 10 июля 2018 г.).

<sup>14</sup> Bures O. EU's Response to Foreign Fighters: New Threat, Old Challenges? // Terrorism and Political Violence. 2018. DOI: 10.1080/09546553.2017.1404456. P. 1.

<sup>15</sup> Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма. Рига, 22/10/2015 // URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217> (дата обращения: 10 июля 2018 г.).



борьбе с отмыванием денег, ФАТФ (Financial Action Task Force, FATF<sup>16</sup>), согласно которым государства должны установить уголовную ответственность за деяния, связанные с финансированием террористических актов, а также самой деятельности террористических организаций.

## БОРЬБА С ФИНАНСИРОВАНИЕМ ТЕРРОРИЗМА

Борьба с финансированием терроризма представляет собой чрезвычайно важное направление в области антитеррористической деятельности ЕС. Принимая во внимание глобальный характер терроризма, применение мер по борьбе с финансированием терроризма требует единообразного подхода со стороны различных стран мира к имплементации международно-правовых инструментов в указанной сфере<sup>17</sup>. Иными словами, борьба с финансированием терроризма будет эффективна лишь в том случае, если все страны, участвующие в данной работе, будут использовать общие инструменты.

Основы для реализации политики ЕС по борьбе с финансированием терроризма были заложены в конце 2001 г. В настоящее время меры по предотвращению финансирования терроризма получили новое развитие. В начале февраля 2016 г. Комиссия подготовила план действий по усилению борьбы с финансированием терроризма<sup>18</sup>, который имел своей целью адаптировать существующие в ЕС правила по предотвращению финансирования террористической деятельности к новым угрозам, а также приведение их в соответствие с международными стандартами.

В настоящий момент система мер по предотвращению финансирования терроризма состоит из двух основных элементов: нормы,

касающиеся заморозки активов лиц, участвующих в террористической деятельности; нормы, касающиеся противодействия использованию финансовой системы для террористической деятельности.

### **Заморозка активов**

Согласно ст. 75 ДФЕС в целях предотвращения терроризма и связанной с ним деятельности устанавливаются правовые основы административных мер в отношении перемещений капиталов и платежей, таких как замораживание фондов, финансовых активов или экономических доходов, которые принадлежат физическим или юридическим лицам, группам или негосударственным образованиям.

Действующая в ЕС система заморозки активов террористических организаций и физических лиц, связанных с ними, является достаточно сложной. Во многом это обусловлено тем, что данная процедура была запущена в тот момент, когда учредительные договоры еще не содержали необходимой правовой основы.

В результате на сегодняшний момент можно выделить два параллельных механизма заморозки активов лиц, связанных с террористической деятельностью.

Основа для механизма заморозки активов физических и юридических лиц, причастных к террористической деятельности, была заложена в Общей позиции Совета № 2001/931/CFSP о применении специальных мер по борьбе с терроризмом<sup>19</sup>, принятой во исполнение резолюции Совета безопасности ООН № 1373 (2001)<sup>20</sup>. Общая позиция содержала список физических и юридических лиц, связанных с террористической деятельностью, в отношении которых подлежат применению ограничительные меры в виде заморозки активов и иных экономических ресурсов.

<sup>16</sup> FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, updated October 2016, FATF, Paris, France // URL: <http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html>.

<sup>17</sup> Bures O. Ten Years of EU's Fight against Terrorist Financing: A Critical Assessment // Intelligence and National Security. 2015. 30:2-3. Pp. 207—233. DOI: 10.1080/02684527.2014.988443. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/02684527.2014.988443> (дата обращения: 9 июля 2018 г.).

<sup>18</sup> Communication from the Commission to the European parliament and the Council on an Action Plan for strengthening the fight against terrorist financing. COM/2016/050 final // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0050> (дата обращения: 9 июля 2018 г.).

<sup>19</sup> Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism // OJ L 344. 28.12.2001. P. 93—96.

<sup>20</sup> Резолюция 1373 (2001), принятая Советом Безопасности на его 4385-м заседании 28 сентября 2001 г. // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N 01/557/45/PDF/N 0155745.pdf?OpenElement> (дата обращения: 8 июля 2018 г.).

Общая позиция по своему правовому характеру не является актом прямого действия, поэтому предусмотренные в ней меры подлежат имплементации как на национальном уровне, так и на уровне ЕС.

В декабре 2001 г. во исполнение Общей позиции Совета № 2001/931/CFSP Совет принял регламент № 2580/2001<sup>21</sup>, касающийся ограничительных мер в рамках борьбы с терроризмом.

В соответствии с ч. 3 ст. 2 регламента Совета № 2580/2001 Совет устанавливает и систематически пересматривает и обновляет список граждан, групп граждан и организаций, в отношении которых применяются меры по заморозке активов и ограничению в доступе к любым финансовым ресурсам. Обновление списка осуществляется на основании имплементационного регламента.

До вступления в силу Лиссабонского договора террористические списки, предусмотренные Общей позицией № 2001/931/CFSP и регламентом № 2580/2001, могли отличаться друг от друга. В частности, Общая позиция № 2001/931/CFSP предусматривала включение в террористический список как граждан ЕС, так и иностранцев. При этом террористический список, утвержденный в рамках регламента № 2580/2001, включал в себя только иностранных граждан.

Это было связано с тем, что ранее действовавшие учредительные договоры не предусматривали в рамках первой опоры компетенции по установлению ограничительных мер в отношении своих граждан. Следовательно, террористический список, предусмотренный регламентом № 2580/2001, не мог включать в себя граждан ЕС, подозреваемых в терроризме. Указанные лица включались в список,

утверждаемый Общей позицией № 2001/931/CFSP, а конкретные меры в отношении таких граждан реализовывались на национальном уровне. В этой связи некоторые исследователи различали «внутренний террористический список» и «внешний террористический список»<sup>22</sup>.

Однако в настоящий момент эти списки идентичны. По состоянию на июль 2018 г. террористический список ЕС утвержден решением Совета<sup>23</sup> и имплементационным регламентом Совета<sup>24</sup>. Указанный список пересматривается не реже, чем каждые шесть месяцев, при этом он утверждается двумя актами: решением Совета, принимаемым в рамках общей внешней политики и политики безопасности (ст. 29 Договора о ЕС) и имплементационным регламентом Совета, принимаемым в рамках реализации положений регламента № 2580/2001.

Факт включения определенного лица в данный список является основанием не только для заморозки финансовой ресурсов, но также и для продвинутого полицейского и правового сотрудничества по уголовным делам.

Таким образом, и Общая позиция 2001/931/CFSP, и регламент № 2580/2001 предусматривают введение и регулярный пересмотр так называемого террористического списка ЕС (EU terrorist list). Необходимо отметить, что указанный список не является единственным, в связи с чем его целесообразно именовать как «общий террористический список ЕС».

Второй механизм применяется в отношении наиболее опасных террористических организаций («Аль-Каида» и ИГИЛ) и является результатом выполнения резолюции Совета Безопасности ООН 1390(2002)<sup>25</sup>.

В мае 2002 г. во исполнение указанной выше резолюции Совета Безопасности ООН

<sup>21</sup> Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism // OJ L 344. 28.12.2001. P. 70—75.

<sup>22</sup> Bures O. Ten Years of EU's Fight against Terrorist Financing ...

<sup>23</sup> Council Decision (CFSP) 2018/475 of 21 March 2018 updating the list of persons, groups and entities subject to Articles 2, 3 and 4 of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism, and repealing Decision (CFSP) 2017/1426 // OJ L 79. 22.3.2018. Pp. 26—29.

<sup>24</sup> Council Implementing Regulation (EU) 2018/468 of 21 March 2018 implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism and repealing Implementing Regulation (EU) 2017/1420 // OJ L 79. 22.3.2018. Pp. 7—10.

<sup>25</sup> Резолюция 1390 (2002), принятая Советом Безопасности на его 4452-м заседании 16 января 2002 г. // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N 02/216/04/PDF/N 0221604.pdf?OpenElement> (дата обращения: 10 июля 2018 г.).

<sup>26</sup> Council Common Position of 27 May 2002 (2002/402/CFSP) concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings

1390(2002) Совет принял Общую позицию № 2002/402/CFSP<sup>26</sup>, согласно которой Европейскому сообществу предписывалось имплементировать санкционный режим в отношении террористических организаций. В настоящее время Общая позиция № 2002/402/CFSP утратила силу в связи с принятием решения № 2016/1693 об ограничительных мерах в отношении террористических организаций ИГИЛ и «Аль-Каида»<sup>27</sup>.

Одновременно в 2002 г. Совет утвердил регламент № 881/2002<sup>28</sup>, устанавливающий ограничительные меры в отношении Усамы бен Ладена, членов организации «Аль-Каида» и движения «Талибан».

Данный регламент содержал в качестве приложения список физических и юридических лиц, связанных с сетью «Аль-Каида» и «Талибан», который можно квалифицировать как «специальный террористический список ЕС». В 2016 г. в название регламента № 881/2002 была включена террористическая организация ИГИЛ («Даеш») <sup>29</sup>, таким образом, специальный террористический список ЕС стал включать в себя физических и юридических лиц, связанных с крупнейшими террористическими организациями «Аль-Каида» и ИГИЛ.

В силу ст. 7 регламента полномочиями по изменению специального террористического списка ЕС была наделена Комиссия, которая пересматривает его на регулярной основе.

Решение о включении физического лица в террористический список может быть пред-

метом судебного контроля со стороны суда ЕС. Наиболее ярким примером из практики суда по данному вопросу является объединенное дело C-402/05 P и C-415/05 «Кади против Совета и Комиссии»<sup>30</sup>.

Гражданин Саудовской Аравии Ясин Абдулла Кади на основании решения Комитета по санкциям СБ ООН был включен Советом в террористический список ЕС. Ясин Кади несколько раз оспаривал в суде ЕС регламент Совета. В конечном итоге Суд ЕС признал недействительными соответствующие акты Совета, поскольку не нашел доказательств причастности заявителя к террористической деятельности. Суд ЕС исходил из того, что, несмотря на международно-правовые обязательства ЕС по исполнению решений СБ ООН, имплементация санкционного режима на уровне ЕС в части применения ограничительных мер в отношении физического лица может быть осуществлена лишь при условии надлежащего обеспечения соблюдения прав человека<sup>31</sup>. Иными словами, в указанном деле фактически Суд ЕС осуществил косвенно судебный контроль за решением СБ ООН, поскольку Суд поставил под сомнение обоснованность решения СБ ООН о включении конкретного лица в террористический список<sup>32</sup>.

Таким образом, деятельность ЕС по заморозке активов лиц, участвующих в террористической деятельности, осуществляется в рамках ПСБП, а также общей внешней политики и политики безопасности. Более того, указанная

and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP // OJ L 139. 29.5.2002. Pp. 4—5.

<sup>27</sup> Council Decision (CFSP) 2016/1693 of 20 September 2016 concerning restrictive measures against ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda and persons, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Position 2002/402/CFSP // OJ L 255. 21.09.2016. Pp. 25—32.

<sup>28</sup> Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan // OJ L 139. 29.05.2002. Pp. 9—22.

<sup>29</sup> Council Regulation (EU) 2016/363 of 14 March 2016 amending Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with the Al-Qaida network // OJ L 68. 15.03.2016. Pp. 1—3.

<sup>30</sup> Joined cases C-402/05 P and C-415/05. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 3 September 2008. Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62005CJ0402> (дата обращения: 1 июля 2018 г.).

<sup>31</sup> Гуласарян А. С. Решение Суда Европейского Союза по объединенному делу «Европейская комиссия... против Ясин Абдулла Кади» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 6. С. 116.

<sup>32</sup> Энтин М. Л. Установление косвенной юрисдикции Суда ЕС над резолюциями Совета Безопасности ООН // URL: <http://alleuropalux.org/?p=2502> (дата обращения: 10 июля 2018 г.).

деятельность реализуется посредством двух параллельных механизмов, первый из которых носит общий характер, а второй применяется в отношении наиболее опасных международных террористических организаций. В рамках каждого из механизмов существует свой террористический список ЕС, включающий физических, юридических лиц, а также группы, участвующие в террористической деятельности.

Анализ законодательства ЕС позволяет сделать вывод о том, что заморозка активов лиц, участвующих в террористической деятельности, осуществляется в два этапа. На первом этапе Совет принимает решение в рамках общей внешней политики и политики безопасности (ОВППБ) в соответствии со ст. 29 ДФЕС. На втором этапе меры, предусмотренные решением Совета, принятого в рамках ОВППБ, вводятся в действие на уровне ЕС посредством регламентов Совета или Комиссии в соответствии со ст. 75 и 215 ДФЕС.

***Противодействие использованию финансовой системы для террористической деятельности***

Второе направление деятельности по предотвращению финансирования терроризма реализуется в рамках внутреннего рынка, а также экономического и валютного союза посредством принятия мер, препятствующих использованию легальных финансовых инструментов для террористической деятельности.

Система правовых инструментов по противодействию использованию финансовой системы для террористической деятельности состоит из целого ряда законодательных актов, регулирующих отдельные аспекты указанной деятельности. Основу данной системы составляет законодательство ЕС о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (EU Anti Money Laundering legislation).

В настоящий момент законодательство ЕС о противодействии отмыванию доходов, полученных преступным путем, состоит из двух ключевых законодательных актов: четвертое поколение директивы № 2015/849 о противодействии отмыванию денег<sup>33</sup> (Fourth Money Laundering Directive (AMLD4)) и второе поколение регламента № 2015/847 о переводах<sup>34</sup> (Wire Transfer Regulation (WTR2)).

Директива о противодействии отмыванию денежных средств устанавливает общие рамки деятельности государств — членов ЕС по мониторингу финансовых потоков с целью выявления и пресечения операций, направленных либо на легализацию денежных средств, полученных преступным путем, либо на финансирование терроризма.

Регламент о переводах устанавливает нормы прямого действия, касающиеся идентификации плательщика и получателя при осуществлении платежей с использованием провайдеров услуг на территории ЕС.

Законодательство по противодействию легализации денежных средств является неотъемлемой частью правовой системы любого демократического государства. В России с 2001 г. действует соответствующий закон<sup>35</sup>, который, как и законодательство ЕС, регулирует отношения в области противодействия и отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Указанные выше нормативные правовые акты являются правовыми инструментами специального характера по противодействию использованию финансовой системы для террористической деятельности. В отличие от специальных актов, следует выделять законодательные акты общего характера, принимаемые в целом для регулирования отношений в сфере осуществления платежей и оборота денежных средств, которые в качестве дополнительной цели призваны выявлять факты отмывания

<sup>33</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance) // OJ L 141. 05.06.2015. Pp. 73—117.

<sup>34</sup> Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) No 1781/2006 (Text with EEA relevance) // OJ L 141. 05.06.2015. Pp. 1—18.

<sup>35</sup> Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.



денежных средств и финансирования терроризма<sup>36</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирование антитеррористического законодательства ЕС осуществляется в русле имплементации норм международного права. При этом, как правило, нормы антитеррористического законодательства не имеют прямого действия на территории стран — членов ЕС. Действующая правовая система требует от государств-членов имплементации указанных норм на национальном уровне.

Антитеррористическое законодательство ЕС является лишь одним из элементов в системе мер по борьбе с терроризмом. Борьба с терроризмом в рамках ЕС осуществляется при по-

мощи различных инструментов, среди которых выделяются специальные правовые меры, которые и формируют антитеррористическое законодательство ЕС.

Развитие антитеррористического законодательства ЕС осуществляется главным образом под влиянием тех или иных внешних шоков. Так, толчком для формирования правовых инструментов по борьбе с терроризмом явились террористические акты 11 сентября 2001 г. Новым импульсом для реформирования антитеррористического законодательства послужил всплеск террористической активности в странах ЕС в 2015—2016 гг.

При этом одновременно с развитием специальных правовых средств по борьбе с терроризмом идет дальнейшее совершенствование общих мер, которые в том числе имеют антитеррористическую направленность.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гуласарян А. С. Решение Суда Европейского Союза по объединенному делу «Европейская комиссия... против Ясин Абдулла Кади» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 6. — С. 112—117.
2. Декальчук А. А. Внешние шоки как фактор развития интеграционных процессов в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза : дис. ... канд. полит. наук. — СПб., 2015. — 185 с.
3. Потемкина О. Ю. Антитеррористическая политика Европейского Союза // Мировая экономика и международные отношения. — 2011. — № 2. — С. 48—58.
4. Потемкина О. Ю. Усиление угрозы терроризма в Европе и ответ ЕС // Современная Европа. — 2017. — № 3. — С. 17—27.
5. Энтин М. Л. Установление косвенной юрисдикции Суда ЕС над резолюциями Совета Безопасности ООН // URL: <http://alleuropalux.org/?p=2502> (дата обращения: 10 июля 2018 г.).
6. Caiola A. The European Parliament and the Directive on combating terrorism // ERA Forum. — 2017. — Vol. 18. — Iss. 3. — Pp. 409—424.
7. Argomaniz J., Bures O. & Kaunert C. A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment // Intelligence and National Security. — 2015. — 30:2—3. — Pp. 191—206. — DOI: 10.1080/02684527.2014.988445.
8. Bures O. Ten Years of EU's Fight against Terrorist Financing: A Critical Assessment // Intelligence and National Security. — 2015. — 30:2—3. — Pp. 207—233. — DOI: 10.1080/02684527.2014.988443.
9. Bures O. EU's Response to Foreign Fighters: New Threat, Old Challenges? // Terrorism and Political Violence. — 2018. — DOI: 10.1080/09546553.2017.1404456.
10. Peers S. EU Justice and Home Affairs Law. — 3<sup>rd</sup> ed. — Oxford : Oxford University Press, 2011. — 754 p.
11. Wahl T. The EU as an actor in the fight against terrorism // A war on terror? The European stance on a new threat, changing laws and human rights implications / Ed. by M. Wade, A. Maljevic. — Springer, 2010. — 554 p.

Материал поступил в редакцию 11 июля 2018 г.

<sup>36</sup> См.: Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community // OJ L 309. 25.11.2005. Pp. 9—12.

LEGAL REGULATION OF THE FIGHT  
AGAINST TERRORISM WITHIN THE EU

**VOYNIKOV Vadim Valentinovich**, PhD in Law, Associate Professor of the Department of International and European Law of the Kant Baltic Federal University, Doctoral Candidate of the Department of European Law of the MGIMO University of Russia  
236041, Russia, Kaliningrad, ul. A. Nevskogo, d. 14  
voinicov@yandex.ru

**Abstract.** At present, the problem of terrorism has ceased to be a predominantly external threat to the EU. At the beginning of the 21st century, the geography of terrorist attacks has expanded and increased significantly in frequency. In this regard, the fight against terrorism has taken a special place in the EU policy. Despite the limited powers in the field of law enforcement, many efforts are being made at the EU level to develop a mechanism to counter terrorist activities. Anti-terrorism policy includes a variety of means, among which are special legal measures, the development of which was carried out exclusively or primarily for the purpose of combating terrorism. The present work aims to study the special legal tools for combating terrorism that form the EU anti-terrorist legislation. Anti-terrorism legislation is a central component in the system of measures to prevent terrorism in the EU, it does not replace the relevant provisions of the national law of the EU. Its task is to develop common standards for combating terrorism, as well as to ensure the uniform application of international legal means of counter-terrorism in the EU. The EU anti-terrorism legislation consists of two key components: measures to harmonize criminal and criminal procedures, as well as measures to combat the financing of terrorism. Both directions have been developed in line with the implementation of international standards to combat terrorism, which, in turn, were the result of the reaction of the international community to the strengthening of terrorism in the West. The main impetus for the development of EU anti-terrorist legislation should be the events of September 11, 2001 and the strengthening of terrorist activity in 2015-2016 in the EU.

**Keywords:** European Union, counter-terrorism, space of freedom, security and justice, anti-terrorism legislation, anti-terrorism Directive, prevention of financing of terrorism, terrorist list.

## REFERENCES

1. Gulasaryan A.S. *Reshenie suda evropeyskogo soyuza po obedinennomu delu «Evropeyskaya Komissiya... protiv Yasin Abdulla Kadi»* [The decisions of the Court of Justice of the European Union in the joint case "European Commission... v. Yasin Abdullah Kadi"]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA)* [Bulletin of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)]. 2015. No. 6. Pp. 112—117.
2. Dekalchuk A.A. *Vneshnie shoki kak faktor razvitiya integratsionnykh protsessov v prostranstve svobody, bezopasnosti i pravosudiya evropeyskogo soyuza: dis. ... kand. polit. sciences* [External shocks as a factor of development of integration processes in the space of freedom, security and justice of the European Union: PhD Thesis]. St. Petersburg., 2015. 185 p.
3. Potemkina O.Yu. *Antiterroristicheskaya politika evropeyskogo soyuza* [Anti-terrorism policy of the European Union]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* [World economy and international relations]. 2011. No. 2. Pp. 48—58.
4. Potemkina O.Yu. *Usilenie ugrozy terrorizma v Evrope i otvet ES* [Strengthening the threat of terrorism in Europe and the EU response]. *Sovremennaya Evropa* [Modern Europe]. 2017. No. 3. Pp. 17—27.
5. Entin M.L. *Ustanovlenie kosvennoy yurisdiktsii suda ES nad rezolyutsiyami soveta bezopasnosti OON* [Establishment of indirect jurisdiction of the EU court of Justice over UN Security Council resolutions]. URL: <http://alleuropalux.org/?p=2502> (accessed: 10 July 2018).
6. Caiola A. The European Parliament and the Directive on combating terrorism. ERA Forum, 2017. DOI: 10.1007/s12027—017—0476—1.



7. Argomaniz J., Bures O. & Kaunert C. A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment. *Intelligence and National Security*. 2015. 30: 2—3. Pp. 191—206. DOI: 10.1080/02684527.2014.988445.
8. Bures O. Ten Years of EU's Fight against Terrorist Financing: A Critical Assessment. *Intelligence and National Security*. 2015. 30: 2—3. Pp. 207—233. DOI: 10.1080/02684527.2014.988443.
9. Bures O. EU's Response to Foreign Fighters: New Threat, Old Challenges? *Terrorism and Political Violence*. 2018. DOI: 10.1080/09546553.2017.1404456.
10. Peers S. *EU Justice and Home Affairs Law*. 3<sup>rd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. 754 p.
11. Wahl T. The EU as an actor in the fight against terrorism. A war on terror? The European stance on a new threat, changing laws and human rights implications. Edited by M. Wade, A. Maljevic. Springer, 2010. 554 p.