

## МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ НОВЫМ ВЫЗОВАМ И УГРОЗАМ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

*В статье рассматриваются новые вызовы и угрозы общей европейской безопасности и основные нормативные подходы для противодействия им. В связи с этим в первую очередь в ней выявляются угрозы безопасности ЕС, указанные в Европейской стратегии безопасности, а также недавно принятом документе – Глобальной стратегии внешней политики и политики безопасности Европейского союза. В статье также анализируются правовые положения Договора о Европейском союзе и Договора о функционировании Европейского союза, законодательства Европейского союза и политических актов Европейской комиссии, в которых рассматривается обсуждаемая проблема. Автор исследования предпринял попытку определить способы противодействия новым вызовам и угрозам безопасности в контексте реализации общей внешней политики и политики безопасности в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия. Сформулированы предложения по улучшению общего политического подхода к координации сотрудничества в борьбе с организованной преступностью и решению демографических проблем в Европейском союзе.*

N. O. MOROZ

## INTERNATIONAL COOPERATION IN COUNTERACTION AGAINST NEW CHALLENGES AND SECURITY THREATS WITHIN THE EUROPEAN UNION

*The article explores new challenges and threats to common European security and basic normative framework to respond them. Therefore, first of all, it reveals threats to the EU security indicated in the European security strategy as well as in a newly adopted document – Global Strategy on Foreign and Security Policy for the European Union. Secondly, the article analyzes legal provisions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, legislation of the EU and political acts of the European Commission that specifically address the problem discussed. The research attempts to define the ways in which counteraction against new challenges and threats is carried out when implementing the Common Foreign and Security Policy and policy in the Area of Freedom, Security and Justice. Proposals to improve common political approach to coordination of the cooperation in the fight against organized crime as well as demographic challenges in the European Union are made.*



**МОРОЗ**  
Наталья Олеговна,

кандидат юридических наук, доцент,  
профессор – заместитель заведующего  
кафедрой международного права  
Международного университета  
«МИТСО»

### Введение

В течение последних десятилетий традиционное понимание угроз безопасности существенно изменилось: от межгосударственных вооруженных конфликтов до любого события или процесса, которые ведут к массовой гибели людей или уменьшению шансов на выживание и тем самым к ослаблению государств.

Как справедливо отмечалось в Докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность» от 1 декабря 2004 г., «самые серьезные угрозы безопасности <...> далеко не сводятся к агрессивным войнам между государствами. Они включают в себя нищету, инфекционные болезни, ухудшение состояния окружающей среды, войны и насилие внутри государств, распространение и возможность применения ядерного, радиологического, химического и биологического оружия, терроризм и транснациональную организованную преступность. Эти угрозы исходят как от негосударственных субъектов, так

и от государств, причем речь идет как о безопасности человека, так и о безопасности государства» [1].

Появление новых вызовов и угроз обусловило необходимость пересмотра возможных механизмов взаимодействия государств в борьбе с ними. В то время как Организация Объединенных Наций (далее – ООН), безусловно, играет ведущую роль в сфере обеспечения международного мира и безопасности, региональные международные организации вносят вклад в поддержание стабильности на определенной территории. По мнению Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, «опыт последнего времени показывает, что региональные организации могут быть крайне важной частью многосторонней системы» коллективной безопасности [1].

Европейский союз (далее – ЕС) обладает компетенцией в сфере поддержания мира и безопасности и «играет важную роль в дипломатии, продвижении прав человека, торговле, развитии и оказании гуманитарной помощи, а также в работе с многосторонними организациями» [2]. Несмотря на то что вопросы безопасности стали регули-

роваться учредительными договорами ЕС относительно недавно, данное интеграционное объединение имеет довольно успешный опыт борьбы со многими современными вызовами и угрозами безопасности [3, с. 433]. Учитывая трансграничный характер новых угроз безопасности, а также необходимость четкого взаимодействия компетентных органов государств – членов ЕС и Республики Беларусь по их нейтрализации, актуальность темы настоящего исследования не вызывает никаких сомнений.

Практическую значимость рассматриваемого вопроса подчеркивает также то обстоятельство, что особенности нормативной регламентации сотрудничества государств – членов ЕС в борьбе с новейшими вызовами и угрозами могут быть учтены для совершенствования данного направления деятельности в рамках региональных международных организаций, членом которых является Республика Беларусь.

Вопросы международного сотрудничества в борьбе с новейшими вызовами и угрозами рассматривались в научных публикациях таких ученых, как Л. М. Энтин, С. Ю. Кашкин, А. Бендик, С. Кожей, И. Рус, К. Матера и др. Вместе с тем не вполне изученными остались вопросы, связанные с определением перечня новых угроз общей европейской безопасности, а также достаточностью нормативного регулирования международных отношений в рассматриваемой сфере.

Таким образом, настоящая статья посвящена выявлению специфики правового регулирования противодействия новейшим вызовам и угрозам в ЕС, а также выработка предложений по его совершенствованию.

## Основная часть

### 1. Классификация новых вызовов и угроз безопасности ЕС

Следует отметить, что вопросы противодействия новейшим вызовам и угрозам урегулированы в достаточно обширном перечне документов, охватывающем как учредительные договоры ЕС, так и акты институтов Союза, принятых в формах, не предусмотренных ст. 288 Договора о функционировании ЕС.

В учредительных договорах ЕС не употребляется такой термин, как «новые вызовы и угрозы безопасности», а также не приводится возможный перечень угроз безопасности ЕС в целом. В то же время о широком характере компетенции ЕС в данной сфере свидетельствует содержание: ст. 21 Договора о ЕС, закрепляющей цели внешнеполитической деятельности союза, а также ст. 67 Договора о функционировании ЕС, определяющей содержание сотрудничества в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия, ст. 214 Договора о ЕС, регламентирующей основы оказания гуманитарной помощи, ст. 222 Договора о ЕС, устанавливающей условия солидарности и др.

Перечень внешних вызовов и ключевых угроз безопасности ЕС впервые был закреплен в Европейской стратегии безопасности «Безопасная Европа в лучшем мире», утвержденной Европейским советом 12 декабря 2003 г., и включал терроризм, распространение оружия массового уничтожения, региональные конфликты, несостоявшиеся государства и организованную преступность [4].

В Докладе о реализации Европейской стратегии безопасности «Обеспечение безопасности в меняющемся мире» от 11 декабря 2008 г. дополнительно к перечисленным выше были указаны угрозы в сфере кибербезопасности, энергетической безопасности, а также связанные с изменением климата [5]. Интересно, что в указанном выше докладе региональные конфликты не были выделены в качестве отдельного блока угроз, наиболее актуальных для ЕС.

Для сравнения следует отметить, что в Докладе Группы высокого уровня ООН по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность» было выделено шесть блоков основных угроз безопасности:

- 1) экономические и социальные угрозы, включая нищету, инфекционные болезни и экологическую деградацию;
- 2) межгосударственный конфликт;
- 3) внутренний конфликт, включая гражданскую войну, геноцид и другие массовые зверства;
- 4) ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие;
- 5) терроризм;
- 6) транснациональная организованная преступность [6].

Блоки угроз, обозначенные в Европейской стратегии безопасности, по содержанию практически совпадают с указанными в Докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. Тем не менее новейшие вызовы безопасности социально-экономического характера (нищета и инфекционные болезни) не нашли отражения в Европейской стратегии безопасности, что обусловлено довольно высоким уровнем жизни, научно-технического и экономического развития в государствах – членах ЕС. Эта же причина обусловила включение в Европейскую стратегию безопасности специфических угроз – в сфере использования информационно-телекоммуникационных технологий и энергетики.

В 2015 г. Европейской комиссией (далее – Еврокомиссия) была принята Европейская повестка дня по безопасности, которая призвана реализовать Политические руководящие принципы Председателя Еврокомиссии Жана-Клода Юнкера в области безопасности и заменить предыдущую Стратегию внутренней безопасности (2010–2014 гг.) [7]. В данном документе терроризм, организованная преступность и киберпреступность определены как наиболее актуальные проблемы безопасности ЕС, требующие реагирования на общеевропейском уровне в приоритетном порядке.

В Глобальной стратегии по внешней политике и политике безопасности ЕС «Общее видение, единый подход: сильная Европа» (далее – Глобальная стратегия), предложенной Верховным представителем по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини в 2016 г. и заменившей Европейскую стратегию безопасности 2003 г. [8], новые угрозы европейской безопасности не выделяются в отдельный раздел и упоминаются в различных подразделах документа: раздел 2 «Приоритетные направления наших внешних связей» (вооруженные конфликты); подразделы 3.1 «Безопасность Союза» (терроризм, гибридные угрозы, изменение климата, экономическая нестабильность, и ненадежность энергетических

поставок, кибер угрозы, и угрозы в сфере управления внешними границами); 3.3 «Комплексный подход к конфликтам и кризисам» (угроза насильственных конфликтов); 3.4 «Открытые к сотрудничеству региональные системы» (терроризм, демографические вызовы и вызовам в сфере миграции и изменения климата, гибридные угрозы и угрозы в сфере морской безопасности); 3.5 «Глобальное управление XXI века» (распространение оружия массового поражения и средств его доставки); 4 «От концепции к делу» (терроризм, гибридные угрозы и организованная преступность) [9].

Отсутствие продуманной основы для определения новой Европейской стратегии безопасности уже стало предметом критики со стороны европейских ученых [10]. В то же время документ имеет более широкое содержание, чем стратегия безопасности, и определяет принципы и приоритетные направления внешних связей, а также меры по их реализации. Новые угрозы и вызовы безопасности указываются лишь в той мере, насколько это необходимо для определения текущего направления внешней политики и политики безопасности. Как отмечается в отчете о реализации Глобальной стратегии по внешней политике и политике безопасности ЕС за год, Стратегия представляет собой глобальный по содержанию документ и не является исключительно стратегией безопасности Союза. Прежде всего она обеспечивает согласованный курс внешних связей в целом, как это предусмотрено Договором о ЕС [11].

В отличие от Европейской стратегии безопасности 2003 г. Глобальная стратегия определяет и внешние, и внутренние угрозы общей европейской безопасности [12, с. 7].

Полагаем, что исходя из содержания Глобальной стратегии можно выделить следующие 12 блоков новых вызовов и угроз безопасности ЕС: 1) вооруженные конфликты; 2) гибридные угрозы; 3) демографические вызовы; 4) угрозы в сфере управления внешними границами, включая вызовы в сфере миграции; 5) изменение климата; 6) киберугрозы; 7) ненадежность энергетических поставок; 8) организованная преступность; 9) распространение оружия массового поражения и средств его доставки; 10) терроризм; 11) угрозы в сфере морской безопасности (пиратство); 12) экономическая нестабильность.

Большинство угроз, определенных в рассматриваемом документе, совпадают с перечнем, содержащимся в Европейской стратегии безопасности 2003 г. (с учетом изменений 2008 г.).

В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 сентября 2010 г. № 575 (ред. от 24.01.2014), к основным угрозам национальной безопасности среди прочего отнесены: подготовка или осуществление террористических актов на территории либо в воздушном пространстве Республики Беларусь, использование ее территории либо воздушного пространства террористическими организациями и группами против иных государств; незаконное распространение в Беларуси или перемещение через ее территорию оружия массового уничтожения, его компонентов и средств доставки, технологий и обслуживания двойного назначения, оружия, боеприпасов,

радиоактивных, химических, биологических и других опасных веществ и материалов; проявления социально-политического, религиозного, этнического экстремизма и расовой вражды на территории Республики Беларусь; возникновение в Республике Беларусь беспорядков, сопровождающихся насилием либо угрозой насилия со стороны группы лиц и организаций, в результате которых возникает опасность жизни и здоровью людей, независимости, территориальной целостности, суверенитету и существованию государства; деградация земель, лесов и природных комплексов, истощение минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов; радиоактивное, химическое и биологическое загрязнение почв, земель, вод, недр, растительности и атмосферы; деструктивное информационное воздействие на личность, общество и государственные институты, наносящее ущерб национальным интересам; депопуляция, общее старение нации, снижение темпов рождаемости, ухудшение других основных показателей демографии и здоровья нации; и др. [13].

Таким образом, в целом указанные выше угрозы совпадают с определенными в Глобальной стратегии ЕС. Следует отметить, что в п. 27 Концепции национальной безопасности не указаны гибридные угрозы; не вполне точно сформулирована угроза, связанная с неправомерным использованием информационных технологий. В то же время угрозы в информационной сфере более четко конкретизированы в п. 34, 42 Концепции национальной безопасности. В связи с этим нельзя утверждать, что данный новейший тип угроз недооценивается в Республике Беларусь. В то же время следует с сожалением отметить, что Республика Беларусь была прямым образом затронута последствиями вооруженного конфликта в Украине (миграционный кризис, гуманитарная помощь и социальная поддержка лиц, пострадавших от вооруженного конфликта, противодействие трансграничному незаконному обороту оружия и др.), а также принимала активное участие в его урегулировании. Вместе с тем подобные ситуации, способные порождать потенциальные или реальные угрозы национальной безопасности нашего государства, не нашли отражения ни в п. 27, ни в п. 37, 43 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь.

Угрозы в сфере морской безопасности также не были включены в Концепцию национальной безопасности Республики Беларусь. Это обусловлено тем, что Республика Беларусь является внутриконтинентальным государством, не имеет выхода к морю и, следовательно, данные вопросы не столь актуальны для Республики Беларусь.

## **2. Особенности нормативного регулирования противодействия новым вызовам и угрозам в ЕС**

Правовой основой сотрудничества государств – членов ЕС в борьбе с новыми вызовами и угрозами являются учредительные договоры ЕС. Положения, регламентирующие порядок использования гражданских и военных потенциалов, предоставляемых государствами – членами ЕС, содержатся в отделе 2 главы 2 раздела IV Договора о ЕС. Осуществление миссий, предусмотренных § 1 ст. 43 Договора о ЕС возможно в рамках реализации права на самооборону (§ 7 ст. 42), а также за пределами ЕС с целью обеспечить поддержание мира, предотвращение

конфликтов и укрепление международной безопасности (§ 1 ст. 42).

Кроме того, эти миссии могут содействовать борьбе с терроризмом, в том числе путем оказания поддержки третьим странам в борьбе с терроризмом на их территории (§ 1 ст. 43). Таким образом, инструменты, используемые в рамках общей политики безопасности и обороны, применимы для нейтрализации двух из указанных в Глобальной стратегии угроз: вооруженных конфликтов и терроризма.

Кроме того, применение этих положений, хотя напрямую и не предусмотрено, но также возможно в ответ на возникновение угроз в сфере морской безопасности, гибридных угроз и киберугроз, если последние представляют собой серьезные и широкомасштабные атаки [14–16]. Как указывается в Глобальной стратегии, «миссии и операции в рамках общей политики безопасности и обороны могут проводиться совместно с мероприятиями Европейской службы пограничной и береговой охраны, а также других специализированных учреждений ЕС в целях усиления защиты границ и безопасности на море, спасения большего числа жизней, борьбы с трансграничной преступностью и пресечения деятельности контрабандных сетей» [9].

Так, в целях сдерживания, предупреждения и пресечения актов пиратства и вооруженного разбоя у берегов Сомали в 2008 г. была начата миссия «Атланта». По состоянию на 15 марта 2018 г. военно-морские силы, действующие в составе данной миссии, смогли за 10 лет работы обеспечить сохранность доставки 1,7 млн тонн продовольствия, отправленных в рамках Всемирной продовольственной программы в Сомали [17].

Более того, организация и проведение миссий по восстановлению мира, стабилизационных миссий по окончании вооруженных конфликтов, предусмотренных § 1 ст. 43 Договора о ЕС, может предполагать решение задач по осуществлению содействия в борьбе с организованной преступностью и иными опасными видами правонарушений (например, п. d ст. 3 Совместных акций Совета 2008/124/CFSP от 4 февраля 2008 г. о миссии ЕС по верховенству закона в Косово «EULEX»).

Вместе с тем в сфере общей политики безопасности и обороны институты ЕС не наделены правом принимать законодательные акты. Возможность принятия того или иного решения Советом ЕС в данной области целиком зависит от единогласной поддержки всех государств – членов ЕС (§ 4 ст. 42, § 6 ст. 4 Договора о ЕС). Таким образом, в данной области ЕС не наделен наднациональными полномочиями [18, с. 70].

Следует отметить, что право ЕС регламентирует не только возможные военно-политические методы реагирования на новые угрозы безопасности, но и устанавливает основания и порядок экономической поддержки субъектов, пострадавших от кризисной ситуации. Так, согласно п. 4 Регламента Европейского парламента и Совета от 11 марта 2014 г. о создании инструмента, способствующего стабильности и миру, Союз может осуществлять финансовую и техническую помощь третьим странам, международным организациям, а также иным государственным или негосударственным субъектам, представляющим гражданское общество, в ситуации кризиса или

возникающего кризиса в соответствии со ст. 21 Договора о функционировании ЕС, в целях предотвращения конфликтов и создания потенциала по решению проблем, возникающих в докризисных и посткризисных ситуациях и укреплению мира, а также для реагирования на конкретные глобальные и трансрегиональные угрозы миру, международной безопасности и стабильности [19; 20].

Регламент Совета ЕС от 15 марта 2016 г. о предоставлении экстренной помощи в рамках Союза, напротив, ориентирован на оказание гуманитарной помощи государствам – членам ЕС, пострадавшим от природной или антропогенной катастрофы [21]. Например, данный инструмент использовался для оказания финансовой поддержки Греции, которая серьезно пострадала в результате миграционного кризиса. Так, к декабрю 2017 г. Европейская комиссия предоставила финансовую поддержку Греции в размере более 440 млн евро [22].

В соответствии со ст. 42 Договора о ЕС, а также ст. 75, 83, 88, 222 Договора о функционировании ЕС сотрудничество в противодействии терроризму может осуществляться путем использования инструментов, имеющихся в рамках общей внешней политики и политики безопасности (1), пространства свободы, безопасности и правосудия (2), а также положения о солидарности (3). Таким образом, в настоящее время в учредительных договорах сотрудничество государств – членов ЕС в борьбе с терроризмом регламентировано наиболее детально в сравнении со взаимодействием по нейтрализации иных новых угроз безопасности, указанных в Глобальной стратегии.

Правовое регулирование сотрудничества в борьбе с наиболее опасными видами преступлений осуществляется в рамках пространства свободы, безопасности и справедливости. Так, Европейский парламента и Совет ЕС имеют право издавать в этой сфере законодательные акты, направленные на унификацию (регламент) и гармонизацию (директива) уголовного права государств – членов ЕС.

В соответствии с § 1 ст. 83 Договора о функционировании ЕС к сферам «особо тяжкой преступности с трансграничными масштабами», в рамках которых Европейский парламента и Совет имеют право устанавливать минимальные правила, относящиеся к определению уголовных правонарушений и санкций, являются терроризм, торговля людьми и сексуальная эксплуатация женщин и детей, незаконная торговля наркотическими средствами, незаконная торговля оружием, отмывание денег, коррупция, подделка средств платежа, киберпреступность и организованная преступность [23, с. 250].

Таким образом, на основании изложенного выше можно прийти к выводу, что учредительные договоры ЕС создали необходимые правовые основы для противодействия новым вызовам и угрозам безопасности, в том числе с помощью применения уголовно-правовых мер.

Так, в целях гармонизации уголовного законодательства государств – членов ЕС были приняты Директива Европейского парламента и Совета от 12 августа 2013 г. об атаках на информационные системы, заменяющая Рамочное решение Совета 2005/222/ИНА, Директива Совета ЕС от 28 ноября 2002 г. об определении содействия несанкционированному въезду, транзиту и пребыванию,

Директива Европейского парламента и Совета ЕС от 15 марта 2017 г. о борьбе с терроризмом, заменяющая Рамочное решение Совета 2002/475/JHA и изменяющая Решение Совета 2005/671/JHA и др.

Кроме того, в рамках осуществления политики в отношении пограничного контроля, предоставления убежища и иммиграции, которая является составной частью сотрудничества государств – членов ЕС в рамках пространства свободы, безопасности и справедливости, принимаются законодательные акты, направленные на предупреждение терроризма, организованной преступности, а также возникновение угроз, связанных с управлением внешними границами [24; 25].

Перечень внутренних и внешних угроз безопасности ЕС определены в Глобальной стратегии. Кроме того, данный документ устанавливает основные направления внешних связей, в том числе приоритетные области для обеспечения безопасности (оборона, борьба с терроризмом, кибербезопасность, энергетика и стратегические коммуникации); принципы внешних связей; меры по реализации концепции. Наличие такой стратегии подразумевает не только активное вовлечение ЕС как мирового актора в политику и международные отношения, но и подразумевает наличие единого понимания внешнеполитических целей государств – членов ЕС. Все это в конечном итоге позволяет повысить эффективность принятия решений институтами ЕС в рассматриваемой сфере, а также снизить вероятность внутренних «расколов» между государствами – членами ЕС [26, с. 105–106].

Для реализации общего внешнеполитического курса в области безопасности Глобальная стратегия предусматривает необходимость пересмотра существующих секторальных стратегий, а также разработку и реализацию новых тематических или географических стратегий в соответствии с новыми политическими приоритетами, обозначенными в этом документе [27, с. 84].

В настоящее время институтами ЕС в целях определения основных форм и направлений внешнеполитической деятельности для противодействия новым вызовам и угрозам европейской безопасности был разработан ряд тематических стратегий. В основном указанные стратегии нашли отражение в коммюнике, принимаемых Европейской комиссией.

В частности, были приняты стратегии по борьбе с практически каждой из упомянутых в Глобальной стратегии угроз: Совместное коммюнике Европейскому парламенту и Совету о борьбе с гибридными угрозами. Ответные меры ЕС (принято Еврокомиссией 06.04.2016); Коммюнике Европейскому парламенту и Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету, Комитету регионов «Европейская повестка дня в области миграции» (принято Еврокомиссией 13.05.2015); Коммюнике Европейскому парламенту и Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету, Комитету регионов Стратегия ЕС по адаптации к изменениям климата (принято Еврокомиссией 16.04.2013), Коммюнике Европейскому парламенту, Совету и Европейскому Совету о постановке на европейскую повестку дня в области безопасности вопроса борьбы с терроризмом и пути к эффективному и подлинному союзу в сфере безопасности (принято Еврокомисси-

ей 20.04.2016); Европейская стратегия по борьбе с терроризмом (одобрена Советом 30.11.2005), Коммюнике Европейскому парламенту «Европейская программа по защите объектов критической инфраструктуры» (принято Еврокомиссией 12.12.2006); Совместное коммюнике Европейскому парламенту и Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету, Комитету регионов «Стратегия кибербезопасности ЕС» (принято Еврокомиссией 07.02.2013); Коммюнике Европейскому парламенту и Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету, Комитету регионов «Энергия 2020. Стратегия конкурентоспособной, устойчивой и безопасной энергетики» (принято Еврокомиссией 10.11.2010); Стратегия против распространения оружия массового поражения (утверждена Европейским советом 12.12.2003); Коммюнике Европейскому парламенту и Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету, Комитету регионов «Стратегия ЕС по отоплению и охлаждению» (принято Еврокомиссией 16.2.2016).

Все указанные стратегии приняты на неопределенный срок.

Следует отметить, что в настоящее время в рамках ЕС пока отсутствуют стратегии ЕС по борьбе демографическими вызовами и организованной преступностью.

Демографические вызовы являются достаточно сложной проблемой для ЕС [28]. При этом вопросы демографической безопасности не стали предметом комплексного регулирования и в Стратегии разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста – Европа 2020, утвержденной Коммюнике Еврокомиссии, принятом 3 марта 2010 г. В связи с этим на необходимость принятия документа, который содержал бы концептуальные основы поддержания демографической безопасности, указывалось Комитетом регионов ЕС [29]. Принятие стратегии по борьбе с демографическими вызовами позволило бы обеспечить комплексный и согласованный подход к решению рассматриваемой проблемы, определив принципы и направления деятельности в рамках различных отраслей: здравоохранения, транспорта, обеспечения занятости и социальной защиты, информационно-телекоммуникационных технологий, инноваций, развития сельских районов, эмиграции [29].

Полагаем, что отсутствие стратеги ЕС по противодействию организованной преступности обусловлено наличием достаточно детальной международно-правовой основы для регламентации международного сотрудничества в борьбе с транснациональной организованной преступностью на универсальном уровне, а также законодательных актов ЕС, принятых с целью унификации или гармонизации норм уголовного законодательства государств – членов ЕС в данной области.

Так, ЕС и каждое из государств – членов ЕС являются участниками Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. [30], Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. [31], Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвен-

цию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. [32]. Кроме того, ЕС и большинство государств – членов ЕС являются участниками Протокола против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 31 мая 2001 г. [33].

Учитывая, что направлениями деятельности организованных преступных группировок являются различные виды трансграничных правонарушений (незаконный оборот наркотиков, торговля людьми, незаконный оборот оружия, коррупция и др.), вопросы противодействия каждой из указанных выше групп преступлений урегулированы в регламентах и директивах Европейского парламента и Совета (Регламент № 273/2004 Европейского парламента и Совета от 11 февраля 2004 г. о прекурсорах наркотических веществ; Директива 2011/36/ЕС Европейского парламента и Совета от 5 апреля 2011 г. о предупреждении и пресечении торговли людьми и защите ее жертв, заменяющая Рамочное решение Совета 2002/629 / JHA; Регламент № 258/2012 Европейского парламента и Совета от 14 марта 2012 г. об имплементации ст. 10 Протокола ООН против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов и боеприпасов к нему, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (Протокол об огнестрельном оружии ООН) и установлении разрешения на экспорт, а также мер в отношении международного транзита, для передачи огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему и др.).

В то же время представляет интерес тот факт, что Еврокомиссией принимались документы, определяющие основы общей политики в борьбе с отдельными видами преступлений (например, Коммюнике Европейскому парламента и Совету, Европейскому парламента, Европейскому экономическому и социальному комитету о всеобъемлющей антикоррупционной политике ЕС от 28.05.2003). В связи с этим представляется целесообразным принятие Стратегии ЕС по борьбе с организованной преступностью. Это позволило бы не только заложить системный подход к противодействию данному виду угроз европейской безопасности, но и способствовало бы проведению более последовательной политики в данной сфере на национальном уровне. Это, например, касается имплементации так называемого административного подхода к борьбе с организованной преступностью в государствах – членах ЕС [34].

В Республике Беларусь в целях консолидации усилий и повышения эффективности деятельности государственных органов и иных организаций, граждан Республики Беларусь по обеспечению национальной безопасности Республики Беларусь, защите ее национальных интересов Указом Президента Республики Беларусь от 9 сентября 2010 г. № 575 (ред. от 24.01.2014) была утверждена Концепция национальной безопасности. В развитие данного законодательного акта была принята Концепция энергетической безопасности Республики Беларусь, утвержденная постановлением Совета Министров Респу-

блики Беларусь от 23 декабря 2015 г. № 1084. В то же время перспективными видится разработка и принятие отечественной Концепции информационной безопасности. Такая необходимость обусловлена комплексным характером угроз в области информационной безопасности, а также необходимостью обеспечения системной защиты интересов личности, общества и государства перед лицом новейших вызовов в данной сфере. Кроме того, принятие такого документа будет способствовать более эффективной реализации ряда нормативных правовых актов, принятых в целях развития сектора цифровой экономики, а также создания электронного правительства в Республике Беларусь (Декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 февраля 2012 г. № 138 «О базовых электронных услугах» (с изм. и доп. от 15.05.2017 № 354), постановление Совета Министров Республики Беларусь от 9 августа 2011 г. № 1074 «Об оказании электронных услуг и реализации государственных функций в электронном виде посредством общегосударственной автоматизированной информационной системы» и др.).

### Заключение

На основании проведенного исследования представляется возможным сформулировать следующие выводы.

1. Глобальная стратегия ЕС в области внешней политики и политики безопасности не содержит четкого перечня новых угроз общей европейской безопасности. Тем не менее, исходя из анализа положений данного документа, можно выделить следующие блоки новых вызовов и угрозы безопасности ЕС: 1) вооруженные конфликты; 2) гибридные угрозы; 3) демографические вызовы; 4) угрозы в сфере управления внешними границами, включая вызовы в сфере миграции; 5) изменение климата; 6) киберугрозы; 7) ненадежность энергетических поставок; 8) организованная преступность; 9) распространение оружия массового поражения и средств его доставки; 10) терроризм; 11) угрозы в сфере морской безопасности (пиратство); 12) экономическая нестабильность.

2. Установлено, что угрозы, выделенные исходя из анализа Глобальной стратегии ЕС в области внешней политики и политики безопасности, в целом совпадают с угрозами национальной безопасности, определенными в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь.

3. Нормативная регламентация противодействия новым вызовам и угрозам безопасности ЕС имеет ряд специфических черт: 1) сочетание правовых и морально-политических способов регулирования нейтрализации рассматриваемых угроз; 2) бессрочный характер абсолютного большинства стратегий в области безопасности; 3) сочетание инструментов общей внешней политики и политики безопасности и пространства свободы, безопасности, правосудия для эффективного противодействия новым угрозам.

4. Выявлено, что в настоящее время в рамках ЕС отсутствуют стратегии ЕС по борьбе демографическими вызовами и организованной преступностью. Полагаем, что такое положение дел не вполне соответствует интересам

ЕС в области обеспечения безопасности. Учитывая, что основные политические направления по нейтрализации новых вызовов и угроз, указанные в Европейской стратегии безопасности 2003 г., а позднее – в Глобальной стратегии, нашли отражение в Коммюнике Еврокомиссии, считаем целесообразным утверждение Стратегии ЕС по борьбе демографическими вызовами и Стратегии ЕС по

борьбе с организованной преступностью именно в форме такого акта. Наличие указанных стратегий позволит заложить основы для реализации комплексного подхода по нейтрализации демографических угроз общей европейской безопасности, а также вызовов, порождаемых ростом числа преступлений, совершаемых организованными преступными группами.

#### Список использованных источников

1. Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия : записка Генерального секретаря ООН, 2 дек. 2004 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: <http://humanrts.umn.edu/russian/instree/Runhighpanelreport.pdf>. – Дата доступа: 22.02.2018.
2. Международные роли ЕС [Электронный ресурс] // Европейская служба внешних связей. – Режим доступа: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_ru/37221/%...A1](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_ru/37221/%...A1). – Дата доступа: 22.02.2018.
3. Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека : учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Л. М. Энтин. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 960 с.
4. A secure Europe in a better world : European security strategy, 12 Dec. 2003 [Electronic resource] // European Union Global Strategy. – Mode of access: <http://europa.eu/globalstrategy/en/file/10/download?token=ubYn8qBQ>. – Date of access: 20.02.2018.
5. Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World, 11 Dec. 2008 [Electronic resource] // Council of the European Union. – Mode of access: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf). – Date of access: 20.02.2018.
6. Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия : записка Генерального секретаря ООН, 2 дек. 2004 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: <http://humanrts.umn.edu/russian/instree/Runhighpanelreport.pdf>. – Дата доступа: 22.02.2018.
7. The European Agenda on Security : Com. from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 28 Apr. 2015 [Electronic resource] // European Union. – Mode of access: [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). – Date of access: 18.02.2018.
8. Bendiek, A. A Paradigm Shift in the EU's Common Foreign and Security Policy: From Transformation to Resilience / A. Bendiek [Electronic resource] // German Institute for International and Security Affairs. – Mode of access: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2017RP11\\_bdk.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2017RP11_bdk.pdf). – Date of access: 18.02.2018.
9. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe : A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016 [Electronic resource] // European Union Global Strategy. – Mode of access: [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs\\_review\\_web\\_13.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs_review_web_13.pdf). – Date of access: 12.02.2018.
10. Koziej, S. Analysis: EU global strategy: opportunities and challenges of further implementation [Electronic resource] // The Casimir Pulaski Foundation. – Mode of access: <https://pulaski.pl/en/analysis-eu-global-strategy-opportunities-and-challenges-of-further-implementation/>. – Date of access: 12.02.2018.
11. From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1 [Electronic resource] // European Union Global Strategy. – Mode of access: [http://europa.eu/globalstrategy/en/file/822/download?token=\\_ljjX9aU](http://europa.eu/globalstrategy/en/file/822/download?token=_ljjX9aU). – Date of access: 12.02.2018.
12. Ruse, I. Multiple Actors in framing the EU's External Policy: The Case of the EU Global Security Strategy / I. Ruse // European Society of International Law. Conference Paper Series. - № 6, Vol. 8. – 2016. – P. 1-12.
13. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 24.01.2014 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
14. Joint Framework on countering hybrid threats a European Union response: Joint Com. to the European Parliament and the Council, 6.4.2016 [Electronic resource] // EUR-lex. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018>. – Date of access: 14.02.2018.
15. Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace : Joint Com. to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 7.2.2013 [Electronic resource] // European External Action Service. – Mode of access: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybersec\\_comm\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybersec_comm_en.pdf). – Date of access: 14.02.2018.
16. Council Decision 2008/918/CFSP on the launch of a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (Atalanta), 8 Dec. 2008 [Electronic resource] // EUR-lex. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1521448565360&uri=CELEX:32008D0918>. – Date of access: 14.02.2018.
17. 1.7 million tonnes of WFP shipping protected [Electronic resource] // European External Action Service. – Mode of access: <http://eunavfor.eu/1-7-million-tonnes-of-wfp-shipping-protected/>. Date of access: 14.02.2018.
18. Matera, C. The European Union area of freedom, security and justice and the fight against new security threats. new trends and old constitutional challenges / C. Matera // Global Governance and the Challenges of Collective Security / ed. by M. Arcari, L. Balmond. – Naples: Editoriale Scientifica. – P. 69-87.
19. Regulation (EU) No 230/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an instrument contributing to stability and peace, 11 March 2014 [Electronic resource] // EUR-lex. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1521456749929&uri=CELEX:32014R0230>. – Date of access: 12.02.2018.
20. Regulation (EU) 2017/2306 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 amending Regulation (EU) No 230/2014 establishing an instrument contributing to stability and peace [Electronic resource] // EUR-lex. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1521460697146&uri=CELEX:32017R2306>. – Date of access: 12.02.2018.

21. Council Regulation (EU) 2016/369 of 15 March 2016 on the provision of emergency support within the Union [Electronic resource] // EUR-lex. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0369>. – Date of access: 12.02.2018.
  22. Greece [Electronic resource] // European Union Civil Protection and Humanitarian Aid Operation. – Mode of access: [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/greece\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/greece_en.pdf). – Date of access: 12.02.2018.
  23. Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 698 с.
  24. Regulation (EU) No 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union [Electronic resource] // EUR-lex. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1521412541403&uri=CELEX:32014R0656>. – Date of access: 12.02.2018.
  25. Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime [Electronic resource] // EUR-lex. – Mode of access: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2016.119.01.0132.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.119.01.0132.01.ENG). – Date of access: 12.02.2018.
  26. Бископ, С. Основы обновленной Европейской стратегии безопасности / С. Бископ // Вестн. междунар. организаций. – 2009. – № 2. – С. 105–106.
  27. Matera, C. The European Union area of freedom, security and justice and the fight against new security threats. new trends and old constitutional challenges / C. Matera // *Global Governance and the Challenges of Collective Security* / ed. by M. Arcari, L. Balmond. – Naples: Editoriale Scientifica. – P. 69–87.
  28. Lacalle, D. The European Union Must Think Local To Address Global Challenges [Electronic resource] / D. Lacalle // Mises Institute. – Mode of access: <https://mises.org/wire/european-union-must-think-local-address-global-challenges>. – Date of access: 01.03.2018.
  29. The EU response to the demographic challenge : opinion of the Committee of the Region, 15-16 June 2016 [Electronic resource] // Committee of the Region. – Mode of access: <http://dcrn.eu/wp-content/uploads/2012/11/COR-opinion-demographic-challenge.pdf>. – Date of access: 15.02.2018.
  30. 12. United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2016 [Electronic resource] // United Nations Treaty Series. – Mode of access: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XVIII/XVIII-12.en.pdf>. – Date of access: 15.02.2018.
  31. 12. a Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime [Electronic resource] // United Nations Treaty Series. – Mode of access: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en). – Date of access: 15.02.2018.
  32. 12. b Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime [Electronic resource] // United Nations Treaty Series. – Mode of access: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XVIII-12-b&chapter=18&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-b&chapter=18&lang=en). – Date of access: 15.02.2018.
  33. 12. c Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime [Electronic resource] // United Nations Treaty Series. – Mode of access: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=en). – Date of access: 15.02.2018.
  34. Organized Crime & Human Trafficking [Electronic resource] // Migration and Home Affairs. – Mode of access: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking_en). – Date of access: 20.12.2017.
- 26.03.2018