

Попов Андрей Сергеевич

Popov Andrey Sergeevich

соискатель кафедры зарубежного регионоведения и локальной истории Института международных отношений и мировой истории Нижегородского государственного университета имени Н.И. Лобачевского

External PhD student, Foreign Regional Studies and Local History Department, Institute of International Relations and World History, Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ ВО ФРАНЦИИ В 2006–2016 ГГ.: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

COUNTERING TERRORISM IN FRANCE IN 2006–2016: THE HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

Аннотация:

В статье рассмотрен процесс развития нормативно-правовой базы, регламентировавшей антитеррористическую деятельность французских государственных институтов в 2006–2016 гг. Помимо «Белых книг», ранее исследуемых российскими историками, автор анализирует ряд изменений во французском законодательстве в указанный период, вводя в научный оборот новые документы, которые не нашли отражение в работах отечественных специалистов-франковедов. Изолированно показана антитеррористическая деятельность государственных институтов Франции, в отличие от исследований других специалистов, где данный аспект освещен наряду с европейскими и международными наднациональными механизмами противодействия террористической угрозе. Подводя итоги, автор заключает, что на фоне роста социальной напряженности, миграционного кризиса, дестабилизации обстановки в Европейском союзе и за его пределами, а следовательно, беспрецедентной интенсификации террористической активности власти Франции с 2006 г. планомерно ужесточали нормативно-правовую базу. Расширены полномочия правоохранительных органов и спецслужб. Особенно четко прослеживается тенденция расширения контроля ведомственных и силовых структур над сферой информационных технологий, коммуникаций и СМИ.

Ключевые слова:

Национальная безопасность, борьба с преступностью, законодательство, терроризм, Франция, антитеррористическая деятельность, правоохранительные органы, спецслужбы.

Summary:

The paper deals with the development of laws and regulations on anti-terrorism measures provided by French state institutions in 2006–2016. The author analyzes previous Russian historical studies on White Papers. Besides, the researcher examines changes in French law in the above-mentioned period and introduces new instruments in this regard. Most studies have discussed the fight against terrorism in France along with European and international supranational countermeasures while this research focuses only on anti-terrorist activities of French state institutions. Summing up, the author concludes that against the background of increasing social tension, migration crisis, destabilized situation in the European Union and beyond and therefore the unprecedented intensification of terrorism, French authorities have been systematically tightened up their laws and regulations since 2006. Law enforcement agencies and intelligence agencies have gained more powers. In particular, they have tightened their control over information technology, communication, and media.

Keywords:

national security, fight against crime, legislation, terrorism, France, counter-terrorism, law enforcement agencies, intelligence agencies.

В новейшей истории Франции терроризм стал главной угрозой для государства и общества. Ввиду этого наиболее «острым» можно назвать период 2006–2016 гг. В это же время наблюдается трансформация нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность государственных антитеррористических институтов. Данный вопрос не был детально исследован в работах российских историков-франковедов. Поэтому в настоящей статье автором рассмотрена широко представленная документальная база, с учетом которой осуществлялась борьба с терроризмом в Пятой республике с 2006 по 2016 г.

Один из основополагающих документов о противодействии терроризму во Франции под названием «Белая книга правительства по внутренней безопасности перед лицом терроризма. Франция перед лицом терроризма» принят в 2006 г. Этот документ считается национальной доктриной по борьбе с терроризмом. Согласно «Белой книге», основная террористическая угроза исходила от террористической организации «Аль-Каида». Авторы документа называли Францию одной из наиболее вероятных мишеней террористов [1]. В доктрине моделируются возможные сценарии совершения террористических актов на территории Пятой республики. В «Белой книге» отражена решимость, направленная на применение всех силовых средств для предотвращения

террористической угрозы. Французским вооруженным силам отведена особая роль, поскольку для предупреждения и нейтрализации террористической угрозы они могут быть развернуты как на территории Пятой республики, так и за ее пределами.

В «Белой книге» 2006 г. заявлено и о расширении полномочий французских правоохранительных служб (Закон № 2006-64 от 23 января 2006 г. «О борьбе с терроризмом»), когда информация о гражданах, прибывающих из стран «с повышенным уровнем террористической угрозы», регистрируется в Национальном пограничном досье, доступ к которому имеют правоохранительные и специальные службы Франции [2]. В доктрине 2006 г. задан курс на усиление взаимодействия правоохранительных и специальных служб. Не случайно подчеркивается роль Координационной группы по борьбе с терроризмом (UCLAT), отвечающей за взаимодействие на оперативном уровне служб внутренней безопасности Дирекции наблюдения за территориями (DST) и Центральной дирекции общей разведки (DCRG). В настоящее время обеих служб не существует. Их сменили Генеральная дирекция внутренней безопасности в лице DGSI, а также национальная жандармерия, Генеральная дирекция внешней безопасности (DGSE), Генеральная дирекция таможи и другие.

В этой же «Белой книге» [3] среди ведущих антитеррористических институтов указаны следующие: 1) в составе министерства внутренних дел – Генеральная дирекция национальной полиции, Дирекция наблюдения за территориями, Центральная дирекция общей разведки, Центральная дирекция уголовной полиции, Координационная группа по борьбе с терроризмом, спецподразделения RAID, Группа вмешательства национальной полиции; 2) в составе министерства обороны – Генеральная дирекция внешней безопасности, Дирекция военной разведки, Группа вмешательства национальной жандармерии (позднее переведена в состав министерства внутренних дел), Дирекция защиты и безопасности обороны; 3) в составе министерства экономики, финансов и промышленности – Национальная дирекция разведки и таможенных расследований, отделение финансовой разведки TRACFIN, отделение контроля FINATER (в настоящее время Национальная дирекция разведки и таможенных расследований, а также отделение финансовой разведки TRACFIN входят в состав министерства финансов и государственных счетов).

В 2008 г., в период президентства Н. Саркози, французским правительством опубликована «Белая книга обороны и национальной безопасности». Документ представляет собой стратегию обороны и безопасности Франции с 2009 по 2020 г. Следует отметить, что в данной стратегии особое внимание уделено разведке, относящейся к числу ключевых компонентов обороны и безопасности страны, поставлены масштабные задачи по ее техническому переоснащению [4]. Существенные изменения произошли в отношении внутренних спецслужб, объединенных в Центральную дирекцию внутренней разведки (DCRI), позднее реорганизованную в Генеральную дирекцию внутренней безопасности (DGSI). Согласно «Белой книге» 2008 г. [5], к разведывательным службам Пятой республики отнесены, во-первых, службы общей компетенции – Генеральная дирекция внешней безопасности (DGSE), Центральная дирекция внутренней разведки (DCRI); во-вторых, специализированные службы – Дирекция военной разведки (DRM), Дирекция защиты и безопасности обороны (DPSD), Национальная дирекция разведки и таможенных расследований (DNRED), отделение финансовой разведки TRACFIN.

В тот момент, когда вышла в свет «Белая книга» 2008 г., в сфере разведки работали около 12 000 человек, были заявлены планы о дальнейшем расширении штата [6]. Среди приоритетных задач указанных служб на первом месте – противодействие терроризму. В рассматриваемой публикации отмечается, что Координационная группа по борьбе с терроризмом (UCLAT) под руководством генерального директора национальной полиции должна продолжить играть роль межминистерского координационного звена на оперативном уровне [7]. Таким образом, введен новый эшелон взаимодействия между разведывательными службами. В соответствии с «Белой книгой» 2008 г. стратегическая координация осуществлялась на уровне Национального совета разведки, который возглавлял национальный координатор разведки [8]. Заседания совета проходили под председательством президента Франции. В заседаниях принимали участие премьер-министр, министры внутренних дел, обороны, иностранных дел, экономики и бюджета, директора разведывательных служб и генеральный секретарь по делам обороны и национальной безопасности. Внешний контроль деятельности разведывательных служб проводился специальной парламентской делегацией. Обращено внимание на слабую законодательную регламентацию деятельности разведывательных служб и необходимость заполнения данной правовой лакуны [9], что впоследствии привело к принятию нового закона о разведке.

В 2013 г. во Франции издана «Белая книга по обороне и безопасности». Данный документ позиционировался как продолжение «Белой книги» 2008 г., где ряд аспектов адаптирован к изменениям международной обстановки. Однако причина разработки новой версии «Белой книги» связана с реализацией планов пришедших к власти социалистов во главе с Ф. Олландом по сокращению расходов на оборону. Например, документ 2013 г. подразумевал сокращение около

34 000 должностей в министерстве обороны в 2014–2019 гг. [10]. Борьбе с терроризмом в документе посвящена лишь страница. При этом отсутствуют положения и меры антитеррористического характера, за исключением указания на необходимость модернизации правительственного плана «Вижипират» [11]. Последний содержит комплекс немедленных и долгосрочных мер, реализуемых в зависимости от уровня террористической угрозы.

Важнейшим этапом в развитии французского антитеррористического законодательства стало принятие Закона № 2006-64 от 23 января 2006 г. «О борьбе с терроризмом». После терактов в Лондоне, совершенных в 2005 г., президент Н. Саркози заявил о росте террористической угрозы в мире, заверив, что «Франция никогда не сдавалась на милость террористам и никогда не сдастся» [12]. Закон внес поправки в законодательный акт 1986 г. и Уголовный кодекс (УК) Франции, предоставив возможность предъявить обвинение в терроризме за причастность к террористической деятельности, а также расширил доступ спецслужб к личной информации граждан, размещенной в интернете, без одобрения судебной инстанции [13]. Закон также разрешил допуск полиции к файлам на компьютере подозреваемого без ордера, сохранение данных о пользователях интернет-провайдерами в течение года, доступ к распечаткам звонков и сообщений, арест без предъявления обвинения от четырех до шести суток (в случае подозрения в терроризме), усиление видеонаблюдения в общественных местах, усиление проверок документов в транспорте, прослушивание устройств с одобрения премьер-министра или руководства министерства внутренних дел [14].

Аналогичную линию продолжил Закон № 2012-1432 от 21 декабря 2012 г. «О безопасности и борьбе с терроризмом», который продлил действие положений акта от 2006 г. [15]. Закон № 2014-1353 от 13 ноября 2014 г. «Об усилении мер по противодействию терроризму» также преследовал цель избежать радикализации французских граждан за рубежом и активнее бороться с террористической пропагандой [16]. Согласно ст. 1, гражданам Франции, подозреваемым в причастности к террористической деятельности, запрещено покидать территорию страны на срок от шести месяцев до двух лет (предусмотрено изъятие паспорта), а нарушение запрета влечет наказание в виде трех лет лишения свободы и штраф в размере 45 000 евро. Статьи 2 и 3 предусматривают лишение права на въезд во Францию выходцам из Европейского союза (ЕС), Швейцарии и их семьям, если они несут угрозу национальным интересам, с продлением до пяти лет либо ограничение свободы их перемещения до шести месяцев.

Статья 5 ужесточила наказание за публичный призыв к терроризму и распространение экстремистской информации в СМИ и сети Интернет: за публичный призыв – пять лет лишения свободы и штраф в размере 75 000 евро, за размещение материалов в СМИ – семь лет лишения свободы и 100 000 евро. В ст. 6 введено понятие «индивидуальное действие террористического характера» и расширен список деяний, квалифицируемых как террористические. Виновный в совершении теракта подвергался наказанию в виде лишения свободы сроком на 10 лет и штрафа в размере 150 000 евро. Наконец, статьи 12–25 внесли поправки в УК Франции, зафиксировав усиление мер наказания за апологию и провокацию терроризма, а также разрешив блокировку сайтов, доступ к «облачным хранилищам» и технологиям web 2.0 (переписке в социальных сетях) [17].

Указ № 2015-26 от 14 января 2015 г. [18] укрепил и окончательно оформил механизм ограничения на въезд и выезд из Франции лиц, подозреваемых в связях с террористической деятельностью, предусмотренный Законом № 2014-1353 от 13 ноября 2014 г. В дальнейшем Законом № 2015-912 от 24 июля 2015 г. «О разведке» созданы единые законодательные рамки для работы разведывательного сообщества, поскольку утверждалось, что публичные власти не могут нанести ущерб частной жизни, кроме как в общественных интересах, в случаях, предусмотренных законом, соблюдая принцип пропорциональности [19]. Вместе с тем ст. 2 закреплено, что службы разведки вправе прибегнуть к техническим средствам сбора данных для защиты и продвижения национальных интересов. Согласно ст. 6, в рамках мер по предупреждению терроризма премьер-министр может в индивидуальном порядке дать разрешение на предоставление операторами и провайдерами доступа к электронным ресурсам подозреваемых лиц (под контролем комиссии Национальной разведки), персональным данным владельцев в течение двух месяцев. Собранные данные должны быть задействованы в течение 60 дней, а затем уничтожены. Закон № 2015-912 установил независимый административный контроль над разведкой, определил необходимые условия и допустимые технические средства сбора информации [20].

Нельзя не обратить внимание на Закон № 2016-731 от 3 июня 2016 г. «Об усилении борьбы с организованной преступностью, терроризмом и их финансированием и повышении эффективности и гарантий уголовного судопроизводства» [21]. Этот закон предоставил судьям и прокурорам новые средства для расследования: ночные обыски при подозрении в терроризме и при угрозе человеческой жизни, прямые перехватчики данных, в том числе звуковых и визуальных. Во время массовых мероприятий усилен контроль в местах доступа (режим предварительной регистрации). Закон определяет юридические основания для досмотра человека и его багажа офицером судебной полиции.

При проведении процедуры установления личности предусмотрено задержание на четыре часа, если возникают поводы полагать, что лицо представляет опасность для государственной безопасности. При самозащите офицеры полиции и жандармы вправе без предупреждения нейтрализовать лицо, имеющее цель совершить массовые убийства или намеревающееся это сделать. Регулярное обращение к сайтам, прямо провоцирующим совершение террористических актов или одобряющим таковые, является уголовным деликтом и наказывается двумя годами лишения свободы и штрафом в размере 30 000 евро [22]. Кроме того, к уголовным преступлениям отнесены попытки помешать блокировке соответствующего ресурса. Служба TRACFIN получила возможность составлять списки лиц, подозреваемых в финансировании терроризма, и направлять их лицам, ответственным за борьбу с терроризмом, а также финансовым учреждениям [23].

На фоне роста социальной напряженности, миграционного кризиса, дестабилизации обстановки в ЕС и за его пределами (на Ближнем Востоке), а следовательно, ввиду беспрецедентной интенсификации террористической активности власти Франции с 2006 г. планомерно ужесточали нормативно-правовую базу. Существенно расширены полномочия правоохранительных органов и спецслужб, сделан акцент на таких аспектах, как предупреждение пропаганды и апологии терроризма, усиление контроля над крупными финансовыми транзакциями, денежными потоками и трансграничными перемещениями деликтов. Особенно четко прослеживается тенденция расширения контроля ведомственных и силовых структур над сферой информационных технологий, коммуникаций и СМИ.

Ссылки:

1. La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme [Электронный ресурс]. Paris, 2006. 142 p. URL: <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000275.pdf> (дата обращения: 27.06.2019).
2. Loi № 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers [Электронный ресурс] : version consolidée au 11 juillet 2019 // Legifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000454124> (дата обращения: 27.06.2019).
3. La France face au terrorisme ...
4. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale [Электронный ресурс]. Paris, 2008. 402 p. URL: <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341.pdf> (дата обращения: 27.06.2019).
5. Ibid.
6. Ibid.
7. Ibid.
8. Ibid.
9. Ibid.
10. Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013 [Электронный ресурс]. Paris, 2013. 160 p. URL: http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/Livre_blanc_2013.pdf (дата обращения: 27.06.2019).
11. Ibid.
12. Projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme [Электронный ресурс] // Ligue de droits de l'homme. 2012. 19 oct. URL: <http://www.ldh-france.org/Projet-de-loi-relatif-a-la-4460> (дата обращения: 27.06.2019).
13. Loi № 2006-64 du 23 janvier 2006 ...
14. Ibid.
15. Loi № 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme [Электронный ресурс] // Legifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026809719&categorieLien=id> (дата обращения: 27.06.2019).
16. Loi № 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme [Электронный ресурс] // Ibid. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&categorieLien=id> (дата обращения: 27.06.2019).
17. Ibid.
18. Décret № 2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'interdiction de sortie du territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger [Электронный ресурс] // Ibid. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/1/14/INTD1430748D/jo/texte> (дата обращения: 27.06.2019).
19. Loi № 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement (1) [Электронный ресурс] // Ibid. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030931899&categorieLien=id> (дата обращения: 27.06.2019).
20. Ibid.
21. Loi № 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale (1) [Электронный ресурс] // Legifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032627231&categorieLien=id> (дата обращения: 27.06.2019).
22. Ibid.
23. Ibid.

References:

'Act No. 2006-64 of 23 January 2006 on Combating Terrorism and Other Provisions Relating to Border Security and Controls' 2019, *Legifrance*, viewed 27 June 2019, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000454124>>, (in French).

'Act No. 2016-731 of 3 June 2016 Strengthening the Fight Against Organised Crime, Terrorism and Their Financing, and Improving the Effectiveness and Guarantees of Criminal Procedure (1)' 2019, *Legifrance*, viewed 27 June 2019, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032627231&categorieLien=id>>, (in French).

'Decree No. 2015-26 of 14 January 2015 Prohibiting the Exit from the Territory of French Nationals Planning to Participate in Terrorist Activities Abroad' 2019, *Legifrance*, viewed 27 June 2019, <<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decree/2015/1/14/INTD1430748D/jo/texte>>, (in French).

France in the Face of Terrorism. Government White Paper on Homeland Security and Terrorism 2006, Paris, 142 p., viewed 27 June 2019, <<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000275.pdf>>, (in French).

'Intelligence Act No. 2015-912 of 24 July 2015 (1)' 2019, *Legifrance*, viewed 27 June 2019, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030931899&categorieLien=id>>, (in French).

'Law No. 2014-1353 of 13 November 2014 Strengthening the Provisions Relating to the Fight Against Terrorism' 2019, *Legifrance*, viewed 27 June 2019, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&categorieLien=id>>, (in French).

'Security and Counter-Terrorism Act No. 2012-1432 of 21 December 2012' 2019, *Legifrance*, viewed 27 June 2019, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026809719&categorieLien=id>>, (in French).

'Security and Counter-Terrorism Bill' 2012, *Ligue de droits de l'homme*, October 9, viewed 27 June 2019, <<http://www.lidh-france.org/Projet-de-loi-relatif-a-la-4460>>, (in French).

The White Paper on Defence and National Security 2008, Paris, 402 p., viewed 27 June 2019, <<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341.pdf>>, (in French).

The White Paper on Defence and National Security 2013, Paris, 160 p., viewed 27 June 2019, <http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/Livre_blanc_2013.pdf>, (in French).