

УДК 341.174

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ
ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ****ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF COOPERATION BETWEEN UKRAINE
AND THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF COUNTER-TERRORISM****Павленко А.В.,***здобувач кафедри порівняльного і європейського права
Інституту міжнародних відносин**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті розглянуто правові основи здійснення співробітництва між Україною та Європейським Союзом щодо запобігання й протидії тероризму. Окремо висвітлюються питання про місце спільних заходів у сфері боротьби з тероризмом у проекті Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Ключові слова: Європейський Союз, співробітництво, протидія, тероризм, фінансування тероризму, Європол, Євроюст.

В статье рассмотрены правовые основы осуществления сотрудничества между Украиной и Европейским Союзом относительно предупреждения и противодействия терроризму. Отдельно освещаются вопросы о совместной деятельности в сфере борьбы с терроризмом в проекте Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом.

Ключевые слова: Европейский Союз, сотрудничество, противодействие, терроризм, Европол, Евроюст.

The article considers the legal framework for cooperation between Ukraine and the European Union concerning prevention and combating terrorism. It separately highlights the position of joint activities regarding counteracting terrorism in the Draft Association Agreement between Ukraine and the European Union.

Key words: European Union, cooperation, response, terrorism, Europol, Eurojust.

Постановка проблеми. Останнім часом природа тероризму істотним чином змінилася й набула нової комбінації характерних рис. Боротьба із цим явищем перетворилася на проблему, що викликає глобальне занепокоєння та є одним з основних питань міжнародної урядової політики. Діяльність світового співтовариства щодо протидії тероризму еволюціонує й вимагає трансформування практики держави в цій сфері. Такий негативний досвід, зокрема, поставив перед Європейським Союзом (далі – ЄС) питання про необхідність як об'єднання зусиль усередині самого ЄС, так і залучення до цього співробітництва третіх країн. За останній рік ситуація в Україні кардинально змінилася. До 2014 р. внутрішня загроза тероризму в нашій державі була відсутня. Наявність спільних кордонів з Європейським Союзом, відносна прозорість східних кордонів, а також недосконалість міграційного законодавства України давали підстави іноземним громадянам (у тому числі й прихильникам терористичних організацій) розглядати територію нашої держави як плацдарм для «осідання» або подальшої нелегальної еміграції до країн Західної Європи. Тому антитерористична діяльність спрямовувалася на підтримку міжнародної боротьби з тероризмом у світі. Однак уже майже рік на Сході України триває антитерористична операція, тому для нас надзвичайно важливим є залучення механізмів співробітництва з міжнародними організаціями щодо протидії тероризму, зокрема, співпраці з ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні підходи щодо визначення поняття, а також засобів

запобігання й протидії тероризму останнім часом досить часто ставали об'єктом наукових досліджень. Серед учених, які торкалися цієї тематики, можна навести науковців із Російської Федерації Ю.М. Антоняна, В.В. Лунєєва, С.У. Дікаєва, В.Е. Петрищева, Д.А. Шестакова.

Крім того, до цієї проблеми почали звертатися й українські вчені. Певні питання феномена тероризму досліджували В.Ф. Антипенко, В.О. Глушков, В.П. Ємельянов, В.В. Крутов, В.А. Ліпкан, І.М. Рижов.

Міжнародне співробітництво держав щодо запобігання й протидії тероризму розглядалися в працях І.В. Бердюка, М.А. Погорецького, М.Г. Гуцало. Певних аспектів також торкалася З.М. Макаруха.

На жаль, проблема співробітництва України з іншими державами й міжнародними організаціями щодо запобігання та протидії тероризму є недостатньо дослідженою в українській науці міжнародного права.

Формулювання цілей статті. У статті теоретично обгрунтовано й проаналізовано правові засади співробітництва між Європейським Союзом та Україною щодо запобігання й протидії тероризму, а також визначено вплив такого співробітництва на подальшу розбудову відносин між ЄС і нашою державою у сфері простору свободи, безпеки та юстиції (далі – ПСБЮ).

Виклад основного матеріалу. До набуття чинності Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом співробітництво між нашою державою та ЄС у

сфері протидії злочину тероризму ґрунтувалося на Угоді про партнерство та співробітництво 1994 р., яка набула чинності 1 березня 1998 р. [1]. Саме цей міжнародний договір заклав перші підвалини щодо співпраці двох сторін у галузі ПСБЮ.

Боротьба з тероризмом є одним із головних принципів для посилення відносин між Україною та ЄС, як це закріплено в ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода) [2]. У ст. 13 Угоди міститься зобов'язання сторін співпрацювати на двосторонньому, регіональному й міжнародному рівнях із метою запобігання та боротьби з тероризмом відповідно до міжнародного права, міжнародних норм у сфері прав людини, а також гуманітарного права й норм права, що регулюють статус біженців. Зокрема, сторони погоджуються співпрацювати на основі повного виконання Резолюції Ради Безпеки ООН № 1373 2001 р., Глобальної контртерористичної стратегії ООН 2006 р. та інших документів ООН, а також відповідних міжнародних конвенцій і документів. Крім того, згідно зі ст. 23 Угоди сторони зобов'язуються здійснювати це шляхом обміну інформацією щодо терористичних угруповань та організованих груп, які здійснюють їх підтримку, обміну досвідом та інформацією про тенденції тероризму й щодо засобів і способів боротьби з тероризмом, зокрема допомоги в технічній галузі й навчанні, та обміну досвідом щодо запобігання тероризму. Обмін усією інформацією відбуватиметься відповідно до міжнародного й національного права [2].

Сторони зобов'язуються співпрацювати з метою запобігання та боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів і фінансуванням тероризму. Із цією метою сторони посилюють двостороннє й міжнародне співробітництво в цій сфері, зокрема, співробітництво на оперативному рівні. Сторони забезпечують імплементацію відповідних міжнародних стандартів, зокрема стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму (далі – FATF) та стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті Європейським Союзом (ст. 20). У зв'язку із цим сторони зобов'язалися докладати необхідних зусиль для забезпечення впровадження міжнародних стандартів регулювання й нагляду у сфері фінансових послуг та для боротьби з ухиленням від сплати податків на всій території. Такі міжнародні стандарти включають, зокрема, «Сорок рекомендацій» і «Дев'ять спеціальних рекомендацій щодо боротьби з фінансуванням тероризму» FATF (ст. 127) [2].

Окремі питання щодо координації зусиль у сфері ПСБЮ закріплено в Порядку денному асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 2009 р. зі змінами, внесеними Радою Асоціації Україна – ЄС 16 березня 2015 р. Серед пріоритетних заходів сторони погодилися підтримувати діалог та співпрацювати з метою посилення поваги до демократичних принципів, верховенства права й належного управління, прав людини й основних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин. Такий діалог охоплює подальший розвиток співробітництва щодо протидії спільним загрозам безпеці, у тому числі боротьби з тероризмом [3]. Відповідно до положень Порядку денного асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 2009 р. 25 квітня 2013 р. Указом Президента України № 230 схвалено Концепцію боротьби з тероризмом, у межах якої протягом 2013–2020 рр. передбачається розробити та впровадити заходи, спрямовані на виявлення й усунення причин, що можуть призвести до проявів тероризму, налагодження взаємодії в цій сфері між державними органами влади та громадськістю. Ці заходи визначено в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції боротьби з тероризмом» [4].

Основними документами, що регламентують співробітництво між Україною та ЄС безпосередньо у сфері юстиції, свободи й безпеки, є План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, затверджений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС (18 червня 2007 р., м. Люксембург) [5], та План-графік його імплементації, затверджений на засіданні Підкомітету № 6 «Юстиція, свобода та безпека» Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС (10 квітня 2008 р., м. Київ).

План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи й безпеки та План-графік його імплементації охоплюють співробітництво за 15 ключовими напрямками, серед яких можна виділити боротьбу з організованою злочинністю й тероризмом, а також боротьбу з відмиванням грошей, у тому числі протидію фінансуванню тероризму.

Так, що стосується боротьби з тероризмом, то в цьому співпраця між ЄС та Україною передбачає такі заходи: 1) забезпечення імплементації 13 конвенцій ООН і протоколів до них щодо боротьби з тероризмом, а також відповідних резолюцій Ради Безпеки ООН; 2) заохочення регулярного діалогу щодо боротьби з тероризмом у межах існуючих структур; 3) укладення й імплементацію стратегічної Угоди з Європейським поліцейським офісом (далі – Європол) для посилення співробітництва в боротьбі з організованою злочинністю (ратифікація та виконання положень Конвенції Ради Європи про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру 1981 р. як важливого кроку в напрямі укладення оперативної Угоди з Європолом); 4) заохочення обміну технічною, оперативною й стратегічною інформацією між правоохоронними органами держав-членів ЄС та України за дотримання вимог про захист персональних даних; 5) вжиття необхідних заходів для забезпечення систематичного співробітництва між поліцією, митною й прикордонною службами, службами розвідки та безпеки з метою запобігання й протидії протиправній діяльності, що має міжнародний характер; 6) посилення інституційних спроможностей правоохоронних органів шляхом створення структур і розроблення порядку вдосконаленого обміну інформацією під час розслідування кримінальних справ через забезпечення віддаленого доступу до інформаційних ресурсів із використанням мережі Інтерполу тощо [5].

У сфері боротьби з відмиванням грошей, у тому числі протидії фінансуванню тероризму, напрями співробітництва включають такі дії: 1) подальшу імплементацію відповідного законодавства згідно з міжнародними стандартами (наприклад, стандартами FATF), європейськими та стандартами ЄС; 2) продовження взаємодії підрозділів фінансових розвідок країн-членів ЄС та України відповідно до стандартів групи Егмонта; 3) подальше співробітництво у сфері відвернення використання фінансових систем для відмивання грошей і фінансування тероризму шляхом імплементації Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму й Конвенції ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму; 4) збільшення спроможностей державних установ із визначення порядку та здійснення ефективного нагляду за фінансовими посередниками й представниками нефінансових професій; 5) продовження обміну інформацією між підрозділами фінансових розвідок країн-членів ЄС та України про підозрілі фінансові операції, що можуть стосуватися відмивання грошей і фінансування тероризму, з дотриманням вимог щодо захисту персональних даних; 6) продовження надання підтримки в навчанні суддів, працівників прокуратури, митників, співробітників правоохоронних органів та інших фахівців із фінансового моніторингу; 7) продовження співробітництва в межах роботи Комітету Moneyval Ради Європи для забезпечення підтримки високих стандартів у процесі спільної оцінки всіх його членів та в типологічній роботі [5].

Аналіз виконання спільних заходів, визначених Планом-графіком, проводиться щорічно в межах засідань Підкомітету № 6, які проводяться по черзі в Україні та Брюсселі. Взаємодія з ЄС у цьому напрямі координується Міністерством юстиції України.

На виконання положення Плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи й безпеки 2007 р. Україна налагодила співпрацю з Європол, який є правоохоронною інституцією Європейського Союзу та до сфери повноважень якого належить також боротьба з тероризмом. 4 грудня 2009 р. в Києві під час Саміту Україна – ЄС було підписано Угоду між Україною та Європол про стратегічне співробітництво, яка набула чинності 5 жовтня 2010 р. [6].

Цією угодою передбачено посилення співробітництва держав-членів Європейського Союзу, які діють через Європол, з Україною в запобіганні серйозним формам міжнародної злочинності, якою є також тероризм, їхньому виявленні, припиненні й розслідуванні, зокрема шляхом обміну стратегічною та технічною інформацією [6].

Передбачено, що Україна надає Міністерству внутрішніх справ України право діяти як національний контактний пункт між Європол та іншими компетентними органами України. Засідання на високому рівні між Європол і компетентними органами України проводяться регулярно для обговорення питань, що стосуються цієї угоди й співробітництва в цілому. Контактний пункт, призначений Україною, і той, що призначений Європол, проводять регулярні консультації з питань політики та питань, що становлять взаємний інтерес, з метою виконання їхніх завдань і координації відповідних дій [6].

Обмін інформацією, визначеною угодою, здійснюється лише на умовах, передбачених нею. Інформація, обмін якою здійснено згідно з угодою, використовується лише для цілей угоди та під час розслідування, кримінального переслідування, запобігання кримінальним правопорушенням і процесуальних дій, пов'язаних із кримінальними справами [3].

Обмін інформацією не стосується питань взаємного надання правової допомоги в кримінальних справах. Унаслідок цього жодні положення Угоди не перешкоджають положенням будь-якої угоди про надання взаємної правової допомоги, здійсненню робочих контактів правоохоронних органів або будь-яким іншим угодам чи домовленостям щодо обміну інформацією між Україною й будь-якою державою-членом Європейського Союзу, не стосуються їх певним чином і не впливають на них [6].

4 червня 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом щодо встановлення захищеної лінії зв'язку», що був підписаний у березні 2015 р. в Гаазі. Це надасть можливість за допомогою захищеної лінії зв'язку здійснювати обмін інформацією між Україною та країнами-членами Європейського Союзу через Європол у режимі реального часу [7].

З Європол також досягнуто домовленості щодо укладення Угоди про оперативне співробітництво, яка покликана поглибити відповідну взаємодію сторін. Угода передбачає, зокрема, налагодження співробітництва між Україною та Європол із метою підтримки держав-членів Європейського Союзу в попередженні й боротьбі з організованою злочинністю, тероризмом та іншими формами міжнародної злочинності, а саме шляхом обміну ін-

формацією між сторонами. Нині сторони проводять переговори щодо проекту такої угоди [8].

На сьогодні на порядку денному стоїть питання про укладення угоди про співробітництво з Європейською організацією з питань юстиції (далі – Євроюст), завданням якої є надання сприяння органам кримінального переслідування держав-членів ЄС у боротьбі проти серйозної транскордонної злочинності. Із цієї метою Євроюст координує обмін інформацією, надання правової допомоги та процес видачі правопорушників. 8 грудня 2011 р. Угоди між Україною та Євроюстом було парафровано в Гаазі. Після укладення й ратифікації цієї угоди буде створено правову основу для використання Україною можливостей Євроюсту щодо швидкого обміну інформацією, координації дій у протидії транскордонній злочинності, сприяння збору доказів. Така співпраця підніме на новий рівень ефективності діяльності компетентних органів України та Європейського Союзу в розслідуванні й переслідуванні тяжких злочинів транснаціонального характеру, яким є також міжнародний тероризм [9].

Європейський Союз вважає, що рівень діяльності України щодо створення відповідної правової бази у сфері запобігання та протидії тероризму є визначальним також для безвізового режиму з нашою державою. Тому окремі аспекти цього включено до Плану дій для України з лібералізації візового режиму для короткострокових поїздок громадян від 23 листопада 2010 р. [11]. У ньому визначено всі технічні умови, які має виконати Україна для забезпечення прогресу в напрямі запровадження безвізового режиму як довгострокової перспективи для короткотермінових поїздок громадян України.

Під час першої фази (законодавчі й політичні засади), що стосується саме тероризму, Україна повинна була схвалити національну стратегію протидії та боротьби з фінансуванням тероризму, прийняти закон про запобігання фінансуванню тероризму, а також схвалити відповідні конвенції ООН і Ради Європи про боротьбу із цим злочином. У Другій доповіді Європейської Комісії щодо стану виконання Плану дій, яку було оприлюднено в лютому 2012 р., було відзначено, що Україна досягла істотного прогресу щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Відповідне законодавство є консолідованим і відповідає міжнародним стандартам. Україна також приєдналася до більшості конвенцій ООН і Ради Європи щодо протидії тероризму [12]. Нині Україна перебуває на завершенні другої фази, що передбачає імплементацію вищезазначеного законодавства.

Висновки. Проблема протидії тероризму посідає серед пріоритетів діяльності Європейського Союзу одне із чільних місць. Беручи це до уваги, співробітництво в аналізованій сфері відіграє велику роль також у відносинах такого інтеграційного об'єднання з нашою державою. Це спричинило включення питань про скоординовану антитерористичну діяльність сторін до низки спільних документів.

Позитивним є той факт, що Україна вже доклала та продовжує докладати значних зусиль щодо узгодження власного законодавства з міжнародно-правовими стандартами запобігання й протидії тероризму, про що свідчать звіти європейських експертів. Крім того, ефективна імплементація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачає поглиблення співпраці в цьому напрямі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та європейськими співтовариствами, їх державами-членами та Україною від 14 червня 2004 р. // Україна – Європейський Союз: зібрання міжнародних договорів та інших документів (1991–2009 рр.) / за заг. ред. С.О. Камишева та ін. – К. : Юстініан, 2010. – С. 31–75.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535.
3. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію, оновлений відповідно до рішення Ради Асоціації між Україною та ЄС від 16 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/document/248036079/%D0%A1%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81.pdf>.

4. Українська частина Комітету на рівні старших посадових осіб з імплементації Порядку денного асоціації Україна – ЄС. Інформація «Про імплементацію у 2013 р. Порядку денного асоціації Україна – ЄС» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua/document/246660125/Information_on_EU-Ukraine_AAq_Implementation_2013_\(Ukr\).doc](http://www.kmu.gov.ua/document/246660125/Information_on_EU-Ukraine_AAq_Implementation_2013_(Ukr).doc).
5. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки від 18 червня 2007 р. // Україна – Європейський Союз: зібрання міжнародних договорів та інших документів (1991–2009 рр.) / за заг. ред. С.О. Камишева та ін. – К. : Юстініан, 2010. – С. 533–541.
6. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво від 4 грудня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 96. – Ст. 3432.
7. Верховна Рада ратифікувала Меморандум про створення захищеного каналу зв'язку України з Європолем [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1506541>.
8. Угода з Європолем про стратегічне співробітництво набула чинності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rights.unian.net/ukr/detail/5206>.
9. Договір з Євроюстом буде незабаром підписано [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.racurs.ua/news/48513-dogovir-z-ievroustom-bude-nezabarom-pidpysano-min-ust>.
10. Макаруха З.М. Правові засади діяльності Європейського Союзу у сфері забезпечення простору свободи, безпеки та юстиції : [монографія] / З.М. Макаруха. – Львів : Астролябія, 2011. – 543 с.
11. План дій з лібералізації візового режиму від 23 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://novisa.com.ua/analitic/plan-dii-z-liberalizacii-vizovogo-regimu/ua>.
12. High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Second Progress Report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation / High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20120209/ua_2nd_pr_vlap_swd_2012_10_final.pdf.