

УДК 341.174.

Павленко А.В.*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ

У статті розглянуто правові основи здійснення співробітництва між Україною та Європейським Союзом щодо запобігання та протидії тероризму. Окремо висвітлюються питання про місце спільної діяльності в сфері боротьби із тероризмом в проекті Угоди про асоціацію.

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

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

Keywords: European Union, cooperation, response, terrorism, Europol, Eurojust.

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 ЕС.

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

Постановка проблеми. Тероризм не є новим феноменом в Європі. Держави-члени Європейського Союзу часто стикаються з цією проблемою. Зокрема, у Великобританії, Ірландії та Іспанії за останні 30 років тисячі людей втратили своє життя через терористичні атаки. Цей негативний досвід поставив перед Європейським Союзом питання про необхідність об'єднання зусиль як в середині самого ЄС, так і залучення до цього співробітництва треті країни. На відміну від більшості держав-членів Євросоюзу, в Україні внутрішня загроза тероризму відсутня. Наявність спільних кордонів з Європейським Союзом, відносна прозорість східних кордонів, а також недосконалість міграційного законодавства України дають підстави іноземним громадянам (у тому числі прихильникам терористичних організацій) розглядати територію нашої держави як плацдарм для «осідання» або подальшої нелегальної еміграції до країн Західної Європи. Антитерористична діяльність тому спрямована на підтримку міжнародної боротьби з тероризмом в світі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні підходи щодо визначення поняття, а також засобів запобігання та протидії тероризму досить часто за останні роки

* здобувач кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор В. І. Муравйов.

ставали об'єктом наукових досліджень. Серед таких робіт можна навести праці науковців з Російської Федерації Ю. М. Антоняна, В. В. Лунєєва, С. У. Дікаєва, В. Е. Петрищева, Д. А. Шестакова.

Крім того, до цієї тематики почали звертатися і українські вчені. Певні питання феномену 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 та протидії тероризму розглядалися в працях І. В. Бердюка, М. А. Погорецького, М. Г. Гуцало. Певних аспектів також торкалася З. М. Макаруха.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Нажаль проблема співробітництва України з іншими державами та міжнародними організаціями щодо запобігання та протидії тероризму є недостатньо дослідженою в українській науці міжнародного права.

Формулювання цілей статті. В статті теоретично обґрунтовані та проаналізовані правові засади співробітництва між Європейським Союзом та Україною щодо запобігання та протидії тероризму, а також визначений вплив такого співробітництва на подальшу розбудову відносин між ЄС та нашою державою в сфері простору свободи, безпеки та юстиції (ПСБЮ).

Співробітництво між нашою державою та Євросоюзом зараз ґрунтується на *Угоді про партнерство та співробітництво 1994 р.*, яка набула чинність 01 березня 1998 р. [1]. Саме цей міжнародний договір заклав перші підвалини щодо співпраці двох сторін в галузі ПСБЮ.

Наразі основними документами, що регламентують співробітництво між Україною та ЄС у сфері юстиції, свободи та 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) [2] 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 у сфері ЮСБ та План-графік його імплементації охоплюють співробітництво по 15 ключових напрямках, зокрема серед яких можна виділити боротьбу з організованою злочинністю та тероризмом, а також боротьбу з відмиванням грошей, включаючи протидію фінансуванню тероризму.

Так, що стосується боротьби з тероризмом, то тут співпраця між ЄС та Україною передбачає забезпечення імплементації 13 конвенцій ООН та протоколів до них щодо боротьби з тероризмом, а також відповідних резолюцій Ради Безпеки ООН; заохочення регулярного діалогу щодо боротьби з тероризмом у рамках існуючих структур; укладення та імплементацію стратегічної Угоди з Європолем для посилення співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю. Ратифікація та виконання положень Конвенції Ради Європи про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру 1981 року як важливого кроку в напрямі укладення оперативної Угоди з Європолем; заохочення обміну технічною, оперативною і стратегічною інформацією між правоохоронними органами держав-членів ЄС та України при дотриманні вимог про захист персональних даних; вжиття необхідних заходів для забезпечення систематичного співробітництва між поліцією, митною і прикордонною службами, службами розвідки та безпеки з метою запобігання і протидії протиправній діяльності, що має міжнародний характер; посилення інституційних спроможностей правоохоронних органів шляхом створення структур та розроблення порядку вдосконаленого обміну інформацією під час роз-

слідування кримінальних справ через забезпечення віддаленого доступу до інформаційних ресурсів з використанням мережі Інтерполу та інші [2].

У сфері боротьби з відмиванням грошей, включаючи протидію фінансуванню тероризму, напрямки співробітництва включають подальшу імплементацію відповідного законодавства згідно з міжнародними стандартами (наприклад стандартами Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), європейськими і стандартами ЄС; продовження взаємодії підрозділів фінансових розвідок країн – членів ЄС та України відповідно до стандартів групи Егмонта; 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 і Конвенції ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму; збільшення спроможностей державних установ з визначення порядку та здійснення ефективного нагляду за фінансовими посередниками і представниками нефінансових професій; продовження обміну інформацією між підрозділами фінансових розвідок країн – членів ЄС та України про підозрілі фінансові операції, що можуть мати відношення до відмивання грошей і фінансування тероризму, з дотриманням вимог щодо захисту персональних даних; продовження надання підтримки у навчанні суддів, працівників прокуратури, митників, співробітників правоохоронних органів та інших фахівців з фінансового моніторингу; продовження співробітництва в рамках роботи Комітету Moneyval Ради Європи для забезпечення підтримки високих стандартів у процесі спільної оцінки всіх його членів та у типологічній роботі [2].

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

На виконання положення Плану дій 2007 р. Українська держава налагодила співпрацю з Європейським поліцейським офісом (Європол), який є правоохоронною інституцією Європейського Союзу, до сфери повноважень якої належать зокрема і боротьба з тероризмом. 4 грудня 2009 р. у м. Київ під час Саміту Україна – ЄС була підписана *Угода між Україною та Європол про стратегічне співробітництво*, яка набула чинності 5 жовтня 2010 р. [3].

Угодою передбачено посилення співробітництва держав-членів Європейського Союзу, які діють через Європол, з Україною в запобіганні серйозним формам міжнародної злочинності, якою є і тероризм, їхньому виявленні, припиненні та розслідуванні, зокрема шляхом обміну стратегічною й технічною інформацією [3].

Передбачено, що Україна призначає Міністерство внутрішніх справ 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, які стосуються цієї угоди та співробітництва в цілому. Контактний пункт, призначений Україною, і той, що призначено Європол, проводять між собою регулярні консультації з питань політики й питань, що становлять взаємний інтерес, з метою виконання їхніх завдань і координації їхніх відповідних дій [3].

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 по-

ложенням будь-якої угоди про надання взаємної правової допомоги, здійсненню робочих контактів правоохоронних органів чи будь-яким іншим угодам або домовленостям щодо обміну інформацією між Україною та будь-якою державою – членом Європейського Союзу, не стосуються їх якимось чином і не впливають на них [3].

З Європолем також досягнуто домовленості щодо укладення Угоди про оперативне співробітництво, яка покликана поглибити відповідну взаємодію сторін. Угода зокрема передбачає налагодження співробітництва між Україною та Європолем з метою підтримки держав-членів Європейського Союзу в попередженні і боротьбі з організованою злочинністю, тероризмом та іншими формами міжнародної злочинності, зокрема шляхом обміну інформацією між сторонами. Наразі сторони проводять переговори щодо проекту такої угоди [4].

На сьогодні на порядку денному стоїть питання про укладення угоди про співробітництво з Європейською організацією з питань юстиції (Євроюст), завданням якої є надання сприяння органам кримінального переслідування держав-членів ЄС у боротьбі проти серйозної транскордонної злочинності. З цією метою Євроюст координує обмін інформацією, надання правової допомоги та процес видачі правопорушників. 08 грудня 2011 р. Угоду між Україною та Євроюстом було парафоровано в м. Гаага. Після укладання та ратифікації 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 ефективність діяльності компетентних органів України та Європейського Союзу у розслідуванні і переслідуванні тяжких злочинів транснаціонального характеру, яким є й міжнародний тероризм.

Окремі питання щодо координації зусиль в сфері ПСБЮ закріплені в *Порядку денному асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію* від 2009 р. і змінами, внесеними в 2013 р. Серед пріоритетних заходів сторони погодилися підтримувати діалог та співпрацювати з метою посилення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного управління, прав людини та основних свобод, включаючи права осіб, які належать до національних меншин. Такий діалог охоплює подальший розвиток співробітництва щодо протидії спільним загрозам безпеці, включаючи боротьбу з тероризмом [6]. Відповідно до положень *Порядку денного асоціації* 25 квітня 2013 р. схвалено *Концепцію боротьби з тероризмом* (Указ Президента України № 230), в рамках якої протягом 2013-2020 років передбачається розробити і впровадити заходи, спрямовані на виявлення та усунення причин, що можуть призвести до проявів тероризму, налагодження взаємодії у цій сфері між державними органами влади і громадськістю [7].

Європейський Союз вважає, що рівень діяльності України щодо створення відповідної правової бази у сфері запобігання та протидії тероризму є визначальним і для безвізового режиму з нашою державою. Тому окремі аспекти цього включені і до *Плану дій для України з лібералізації візового режиму для короткострокових поїздок громадян* від 23 листопада 2010 р. [8]. У ньому визначено всі технічні умови, які має виконати Україна для забезпечення прогресу в напрямку запровадження безвізового режиму як довгострокової перспективи для короткотермінових поїздок громадян України.

Під час першої фази (законодавчі та політичні засади), який триває і до сьогодні, що стосується саме тероризму, Україна повинна схвалити національну стратегію протидії та боротьби з фінансуванням тероризму та прийняти закон про запобігання фінансуванню тероризму, а також схвалити відповідні Конвенції ООН та Ради Європи про боротьбу з цим

злочином. У Другій доповіді Європейської Комісії щодо стану виконання Плану дій, яка була оприлюднена у лютому 2012 р., було відзначено, що Україна досягла істотного прогресу щодо боротьби із відмиванням грошей та фінансуванням тероризму. Відповідне законодавство консолідоване і відповідає міжнародним стандартам. Україна також приєдналася до переважної більшості конвенцій ООН та Ради Європи щодо протидії тероризму [9]. Друга фаза, яка передбачає імплементацію вищезазначеного законодавства, розпочнеться як тільки наша держава виконає вимоги першої фази стосовно прийняття законодавства в інших сферах, визначених у Плані дій.

Боротьба із тероризмом є одним із головних принципів, для посилення відносин між Україною та ЄС, як це закріплено у ст. 3 *Проекту Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони* [10]. У статті 13 Проекту Угоди про асоціацію міститься зобов'язання сторін співпрацювати на двосторонньому, регіональному та міжнародному рівнях з метою запобігання та боротьби з тероризмом відповідно до міжнародного права, міжнародних норм у сфері прав людини, а також до гуманітарного права та 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 та документів. Крім того, згідно із ст. 23 проекту Угоди про асоціацію сторони зобов'язуються здійснювати це, зокрема шляхом обміну інформацією щодо терористичних угруповань та організованих груп, які здійснюють їх підтримку, обміну досвідом та інформацією про тенденції тероризму та стосовно засобів і способів боротьби з тероризмом, зокрема допомогу у технічній галузі та навчанні, та обміну досвідом стосовно запобігання тероризму. Обмін всією інформацією відбуватиметься відповідно до міжнародного та національного права [10].

Сторони зобов'язуються співпрацювати з метою запобігання та боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму. З цією метою Сторони посилюють двостороннє та міжнародне співробітництво у цій сфері, зокрема співробітництво на оперативному рівні. Сторони забезпечують імплементацію відповідних міжнародних стандартів, зокрема стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (FATF) та стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті Європейським Союзом (ст. 20). У цьому зв'язку Сторони зобов'язалися докласти необхідних зусиль для забезпечення впровадження міжнародних стандартів регулювання та нагляду в сфері фінансових послуг та для боротьби з ухиленням від сплати податків на всій її території. Такі міжнародні стандарти включають, зокрема, «Сорок рекомендацій» та «Дев'ять спеціальних рекомендацій стосовно боротьби із фінансуванням тероризму» Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) (ст. 127) [10].

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

Позитивним є той факт, що Україна вже доклала і продовжує докладати значних зусиль стосовно приведення власного законодавства у відповідність до міжнародно-правових стандартів запобігання та протидії тероризму, про що свідчать звіти європейських експертів. Крім того, проект Угоди про асоціацію передбачає поглиблення співпраці на цьому напрямку.

Список використаних джерел

1. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та європейськими співтовариствами, їх державами членами, з одного боку, та Україною від 14 червня 2004 р. // Україна – Європейський Союз: зібрання міжнародних договорів та інших документів (1991–2009) / За заг. ред. С. О. Камишева (кер. групи) [та ін.]. – К. : Юстініан, 2010. – С. 31 – 75.
2. 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) / За заг. ред. С. О. Камишева (кер. групи) [та ін.]. – К. : Юстініан, 2010. – С. 533-541.
3. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво від 04 грудня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 96. – ст. 2934. – ст. 3432. – Код акту 53906/2010.
4. Угода з Європолом про стратегічне співробітництво набула чинності [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rights.unian.net/ukr/detail/5206>.
5. Макаруха Зоряна. Правові засади діяльності Європейського Союзу у сфері забезпечення простору свободи, безпеки та юстиції: монографія / З. Макаруха. – Л. : Астролябія, 2011. – 543 с.
6. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію із внесеними змінами, схвалений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС від 24 червня 2013 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/document/246467463/EU-Ukraine_AA_g_with_changes_Ukr_24.06.13.doc.
7. Українська частина Комітету на рівні старших посадових осіб з імплементації Порядку денного асоціації Україна – ЄС. Інформація «Про імплементацію у 2013 році Порядку денного асоціації Україна – ЄС» [Електронний ресурс] / Українська частина Комітету на рівні старших посадових осіб з імплементації Порядку денного асоціації Україна – ЄС. – м. Київ, станом на 20 серпня 2013 р. – Режим доступу: [www.kmu.gov.ua/document/246660125/Information_on_EU-Ukraine_AA_g_Implementation_2013_\(Ukr\).doc](http://www.kmu.gov.ua/document/246660125/Information_on_EU-Ukraine_AA_g_Implementation_2013_(Ukr).doc).
8. 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>.
9. 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 [Електронний ресурс] / High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy – Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20120209/ua_2nd_pr_vlap_swd_2012_10_final.pdf.
10. Проект Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf.