

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ

Маліков В. В.

У статті обґрунтовано необхідність розвитку адміністративно-правових засад взаємодії правоохоронних органів України та Європейського Союзу у сфері боротьби з тероризмом. Охарактеризовано та виокремлено такі напрями взаємодії: організація реалізації державної політики у сфері боротьби з тероризмом; профілактика тероризму; виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів у сфері боротьби з тероризмом; розшук та затримання злочинців; удосконалення правової бази боротьби з тероризмом.

Ключові слова: тероризм, національна безпека, взаємодія, загрози, правоохоронні органи, ЄС.

В статті обґрунтовано необхідність розвитку адміністративно-правових принципів взаємодії правоохоронних органів України та Європейського Союзу в сфері боротьби з тероризмом. Охарактеризовано та виділено такі напрями взаємодії: організація реалізації державної політики в сфері боротьби з тероризмом; профілактика тероризму; виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів у сфері боротьби з тероризмом; розшук та затримання злочинців; удосконалення правової бази боротьби з тероризмом.

Ключевые слова: терроризм, национальная безопасность, взаимодействие, угрозы, правоохранительные органы, ЕС.

The article substantiates the necessity of development of administrative-legal principles of interaction of law enforcement agencies of Ukraine and the European Union in the sphere of combating terrorism. The directions of interaction are characterized and singled out, such as: organization of implementation of state policy in the field of combating terrorism; prevention of terrorism; detection, termination, disclosure and investigation of crimes in the area of the fight against terrorism; search and apprehension of criminals; improvement of the legal framework for the fight against terrorism. Among the main areas of cooperation between law enforcement agencies of Ukraine and the EU are: organization of implementation of state policy in the field of combating terrorism; prevention of terrorism; detection, termination, disclosure and investigation of crimes in the area of the fight against terrorism; search and apprehension of criminals; improvement of the legal framework for the fight against terrorism. These forms of interaction between law enforcement agencies and the EU are considered in detail. It is noted that one of the most important places among others is the joint organization and the implementation of measures to combat terrorism. The joint development of activities includes the identification of various circumstances relevant to the fight against terrorism, their study and evaluation, and the definition of measures to improve preventive work on this basis; ordering law enforcement plans, etc. It is concluded that considering and implementing the legal regulation of the administrative and legal principles of the interaction of law enforcement agencies of Ukraine with the European Union in the area of combating terrorism, the general

condition of such cooperation should remain the main condition, i.e. establishing the limits of interference in the domestic political situation in the country, with a mandatory note on the choice of self-employed ways of applying methods and methods of interaction, depending on the specific circumstances.

Key words: terrorism, national security, cooperation, threats, law enforcement agencies, EU.

Україна, яка зробила свої перші кроки в реалії XXI ст., переживає складні геополітичні зміни, що супроводжуються поляризацією міждержавних стосунків та зміною векторів забезпечення міжнародної безпеки. Категорія «безпека» починає виходити з рамки винятково військово-політичного інституту та отримує нові риси, пов'язані з інтенсивним нарощуванням загрози як на глобальному (міжнародному) рівні, так і на регіональному (військові дії, що відбуваються на Сході Країни). Однією з таких загроз стають терористичні дії, що є похідними від постійної загрози добробуту українського суспільства, викликані загальною, світовою проблемою – міжнародним тероризмом.

Сучасний тероризм, що все більше набуває ознак війни, характеризується багатою технічною осначеністю, високим рівнем організації, наявністю достатніх фінансових коштів. Зростання масштабів терористичної діяльності багато в чому сприяють посилення міграційних потоків і послаблення контролю на кордонах. Розширюється інформаційна, тактична, взаємна ресурсна підтримка терористичних співтовариств і груп як в окремо взятій країні, так і в міжнародному масштабі.

Тероризм, мотивований політичними причинами, все більше зростається з різними формами транснаціональної організованої злочинності, такими як наркобізнес, незаконна торгівля зброєю, легалізація доходів, отриманих злочинним шляхом. Відмінною рисою терористичної загрози є розмивання кордонів між внутрішнім і міжнародним тероризмом. Терористичні акти здійснюються в країнах, розташованих у різних частинах Земної кулі.

Наведені чинники зумовлюють зацікавленість всієї світової спільноти в спільному пошуку найбільш дієвих шляхів і засобів боротьби з тероризмом. Так, під егідою ООН було розроблено 12 універсальних конвенцій, що регламентують міжнародно-правові відносини у сфері протидії певним видам тероризму. На цей час Україною розроблені самостійні нормативно-правові акти, які регламентують спільні дії і зобов'язання щодо забезпечення протидії тероризму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження теоретично-методологічних засад та вивчення окремих аспектів протидії тероризму здійснили такі українські та зарубіжні вчені, як В. Крутов, В. Антипенко, А. Дорошенко, В. Ліпкан, Л. Мошкова, І. Шкурат, Я. Дашкевич, В. Кудрявцев, В. Тимошен-

ко, С. Дрьомов, Бенджамін Дженкінс, Ернст Аречага, Раймон Арон, Юджин Дінштейн та інші. Водночас аналіз нормативно-правових джерел дозволяє визначити, що в умовах євроінтеграції України та проведення на сході країни операції об'єднаних сил потребують удосконалення та реорганізації відповідно до реалій сьогодення засади взаємодії правоохоронних органів з країнами ЄС у сфері боротьби з тероризмом.

Метою статті є – виокремлення та вдосконалення адміністративно-правових засад взаємодії правоохоронних органів України та Європейського Союзу у сфері боротьби з тероризмом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи адміністративно-правові аспекти взаємодії правоохоронних органів України з ЄС у сфері боротьби з тероризмом, слід звернути увагу, що для категорії «взаємодія» характерні такі риси: по-перше, факт стійких зв'язків, а саме таких зв'язків, щоб була можливість об'єктам впливати один на одного; по-друге, наявність впливу, де відбудеться обопільна зміна взаємодіючих сторін. Дослідники цього явища зазначають, що найбільш уживаним є поняття взаємодії, розроблене військовою наукою. Наприклад, в енциклопедичній літературі воно сформульоване як узгодження (координація) за метою, місцем та часом бойових дій [6, с. 366]. Більшість авторів, які досліджували в тому чи іншому сенсі проблеми взаємодії у сфері охорони правопорядку, зокрема А. Аксьонов, К. Єрмаков, Л. Попов та інші, в основу підходу до поняття взаємодії поклали саме наведене вище формулювання [5, с. 149].

Свою чергою О. Музичук стверджує, що спеціально-юридичний підхід дозволяє зробити аналіз нормативно-правових актів, що діяли й діють у сфері взаємодії правоохоронних органів. Таким чином, спеціально-юридичний підхід до поняття взаємодії показує, що його сутність не зводиться тільки до спільної діяльності суб'єктів, а містить більш широке коло зв'язків і контактів (обмін інформацією, узгодження самостійних дій, планування роботи тощо) [7, с. 115]. У рамках нашого дослідження ми будемо спиратися на дане судження, адже рамки міжнародного співробітництва не обмежуються кордонами нашої держави і мають величезну сферу застосування.

Так, у рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014, сторони домовились співробітничати 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 відповідно до гуманітарного права та норм права, що регулюють статус біженців [13].

Правовою основою цієї діяльності на національному рівні є Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 р., який визначає тероризм як «суспільно небезпечну діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей» [8; 10, с. 293].

Правовим підґрунтям щодо взаємодії у сфері боротьби з тероризмом є: Механізм щодо консультацій та співпраці між ЄС та Україною у сфері врегулювання криз, який було затверджено на Самміті ЄС у Севільї (21-22.06.2002 р.); Угода про процедури безпеки, які стосуються обміну інформацією з обмеженим доступом (підписана 13 червня 2005 року під час засідання Ради з питань співробітництва Україна – ЄС, набула чинності з грудня 2006 року); Угода про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу з врегулювання криз (підписана 13 червня 2005 року під час засідання Ради з питань співробітництва Україна – ЄС, набула чинності з березня 2008 року). У 2015 р. за взаємною згодою сторін пролонговано термін дії цього міжнародного документа; План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки від 18.06.2007 р. [10, с. 294].

Так, аналізуючи наведені нормативно-правові акти та правові джерела, на нашу думку, серед головних напрямів взаємодії правоохоронних органів України з ЄС можна виділити: організацію реалізації державної політики у сфері боротьби з тероризмом; профілактику тероризму; виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів у сфері боротьби з тероризмом; розшук та затримання злочинців; удосконалення правової бази боротьби з тероризмом.

1) Тепер більш детально розглянемо зазначені форми взаємодії правоохоронних органів та ЄС. Одне з найважливіших місць серед інших посідає спільна організація та здійснення заходів щодо боротьби з тероризмом. До спільної розробки заходів необхідно віднести діяльність щодо виявлення різноманітних обставин, які мають значення для боротьби з тероризмом, їх вивчення й оцінки та визначення на цій основі заходів для поліпшення профілактичної роботи; упорядкування правоохоронних планів тощо. Організація спільних заходів зазвичай фіксується або закріплюється в різноманітних організаційних документах: планах, рішеннях, протоколах. Поряд із ними можуть бути наявні й усні домовленості та угоди щодо виконання правоохоронних функцій. Процес спільної організації та виконання заходів щодо боротьби з тероризмом передбачає такі завдання:

- 1) вивчається та оцінюється оперативна обстановка;
- 2) планується робота з боротьби з тероризмом, де передбачаються певні форми громадської самодіяльності, можливості яких можуть бути використані під час виконання правоохоронних завдань;
- 3) розподіляються наявні в їх розпорядженні сили і засоби;
- 4) здійснюється обмін позитивним досвідом;
- 5) виконуються певні правоохоронні заходи (спільні операції).

Правильне планування дозволяє забезпечити цілеспрямованість у правоохоронній діяльності, зосередити основну увагу на найбільш важливих питаннях боротьби з тероризмом. Йому повинна передувати глибока аналітична робота, всебічне вивчення оперативної обстановки. Планування має відповідати таким вимогам: охоплювати найбільш важливі питання боротьби з тероризмом з урахуванням можливостей та інтересів правоохоронних органів; мати конкретний характер, тобто передбачені в планах заходи повинні бути реально здійсненними, передбачати конкретних виконавців, терміни виконання тощо [4, с. 182].

Спільна діяльність правоохоронних органів України і ЄС у сфері боротьби з тероризмом є одним із напрямів удосконалення правоохоронної діяльності. Це особливо важливо зараз, коли поглиблюються процеси диференціації та інтеграції правоохоронних структур в європейський простір, які знаходять відображення у найрізноманітніших сферах життя суспільства. Підвищення ефективності функціонування соціальних систем суб'єктивно пов'язано з необхідністю вдосконалення управління ними, покращення координації структурних елементів, організації взаємодії між ними. Завдання щодо боротьби з тероризмом не можуть бути вирішені без оптимального використання усіх наявних сил та засобів взаємодіючих суб'єктів. Спільна діяльність правоохоронних органів і ЄС у сфері боротьби з тероризмом потребує покращення організаторської роботи керівників структурних підрозділів правоохоронних органів. Логічним наслідком розвитку нормативно-правової бази взаємодії органів і підрозділів Національної поліції України в рамках міжнародного співробітництва є закріплення в ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію» норми, що взаємовідносини у сферах діяльності поліції з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями базуються на міжнародних договорах, а також на установчих актах та правилах міжнародних організацій, членом яких є Україна [4, с. 185]. Поліцейські можуть направлятися до міжнародних організацій, іноземних держав як представники поліції з метою забезпечення координації співробітництва з питань, що належать до повноважень поліції. Поліцейські можуть залучатися до участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки [9].

Серед практичного співробітництва найбільш успішною в контексті спільної політики безпеки та оборони є участь у врегулюванні кризових ситуацій. Готовність європейської сторони до взаємодії з нашою державою в цьому напрямку, очевидно, пояснюється тим, що вона не прагне за нинішнього стану справ в Україні розширеного політичного діалогу, подальшої розбудови механізмів співробітництва, вироблення та узгодження спільних позицій. Невеликий реальний внесок України у вигляді технічних засобів та особового складу до реалізації миротворчих операцій не дозволяє нашій державі бути належним чином представленою в органах спільної політики безпеки та оборони на сучасному етапі, в тому числі й через фінансові аспекти. Наразі, і це є позицією європейської сторони, може йтися лише про долучення України до миротворчих операцій та заходів з урегулювання кризи Європейським Союзом [2; 11, с. 95].

Участь України в спільній політиці безпеки та оборони регулюється Угодою між ЄС та Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу з урегулювання криз від 13 червня 2005 року [12]. Виходячи з визначення європейської інтеграції України як стратегічного пріоритету державної політики, більш тісне залучення України до участі в спільній політиці безпеки та оборони відповідає національним інтересам нашої держави. Активні дії на цьому напрямку дозволять Україні реалізувати такі цілі: 1) залучення до процесу становлення європейської системи безпеки, що розширить можливості забезпечення національної безпеки; 2) розширення можливостей для інтенсифікації військово-технічної співпраці з державами-членами ЄС, що послужить розвитку та техно-

логічній модернізації оборонно-промислового комплексу України; 3) сприяння залученню до європейського політичного процесу, що зміцнюватиме європейську ідентифікацію України; 4) сприяння зростанню партнерської довіри і створення ґрунтовних передумов справжнього союзництва; 5) сприяння розгортанню ефективного політичного діалогу щодо європейської інтеграції України; 6) ствердження міжнародної репутації і ролі України в європейських справах як «надійного і передбачуваного союзника, відповідального європейського гравця» [3; 11, с. 95].

Незважаючи на вищевикладене, ми погоджуємось зі слухним зауваженням О. Безпалової, яка зазначає, що наша держава досі не є членом ані Європолу, ані Євроюсту (основні європейські інституції, на які покладені функції щодо налагодження співробітництва держав – членів ЄС з питань протидії злочинності та здійснення неупередженого правосуддя). Але Україна та Європейський Союз вживають активних заходів щодо налагодження тісного співробітництва у даній сфері. Так, Президент Петро Порошенко підписав Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво», яка була укладена 14 грудня 2016 року в місті Гаага (Нідерланди) та схвалена Верховною Радою України 12 липня цього року. Документом розширюється співробітництво між Україною та Європейським поліцейським офісом з метою підтримки України та держав – членів Європейського Союзу в запобіганні і боротьбі з організованою злочинністю, тероризмом та іншими формами міжнародної злочинності. Йдеться про активізацію обміну оперативною інформацією в рамках кримінальних проваджень та створення можливостей для спільних заходів з розслідування злочинів та пошуку осіб, причетних до скоєння злочинів [1]. Отже, налагодження ефективного співробітництва між Україною, Європолем та Євроюстом у правоохоронній сфері є необхідним кроком на шляху до набуття членства в цих двох організаціях, що в результаті має призвести до підвищення ефективності участі правоохоронних органів у міжнародній правоохоронній діяльності [1].

Висновки. Одним із головних шляхів покращення адміністративно-правових засад взаємодії правоохоронних органів України з ЄС є удосконалення законодавства. Емпіричний пошук шляхів вирішення даної проблематики не може дати позитивного результату без практичної реалізації програм та напрямів боротьби з тероризмом, на основі вже здобутих та апробованих результатів. Серед питань, що потребують негайного вирішення, залишається нормативне врегулювання меж та напрямів взаємозумовленого втручання у внутрішню політику та регламентацію функцій та повноважень країн ЄС у сфері боротьби з тероризмом на території України.

Так, на нашу думку, під час розгляду та впровадження нормативно-правового регулювання адміністративно-правових засад взаємодії правоохоронних органів України з Європейським Союзом у сфері боротьби з тероризмом головною умовою повинно залишатися загальне закріплення такої взаємодії, тобто встановлення меж втручання у внутрішньополітичну ситуацію в країні, з обов'язковою приміткою щодо вибору самостійних шляхів застосування методів і способів взаємодії залежно від конкретних обставин.

Ми вважаємо, що з метою реалізації здобутків угоди про асоціацію України з ЄС надалі потрібно прийняти ряд законодавчих актів, одним із суб'єктів яких повинно виступати Міністерство внутрішніх справ, з метою визначення специфіки такої взаємодії у відповідності за напрямками діяльності та специфіки компетенцій тих чи інших правоохоронних органів.

Література

1. Безпалова О. Взаємодія органів державної влади України зі спеціальними установами Європейського Союзу у сфері реалізації правоохоронної функції держави. URL: <file:///C:/Users/Sony/Downloads/0QXVceX2UKTMzVY8Z9nh1BXUJ21hyGR8.pdf>.
2. Божко С., Божко Я. Стан і перспективи співробітництва України з Європейським Союзом у контексті спільної зовнішньої і безпекової політики. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. Випуск 111. Частина 1. С. 98-108.
3. Коваленко Г. Безпекові та оборонні структури ЄС в рамках Лісабонського Договору. Поради та перспективи для співпраці Україна - ЄС. *Лісабонський Договір: аналіз впливу на відносини між ЄС та Україною у міжнародній, безпековій та оборонній політиці* / Упорядники: Коломієць О. В, Золкіна М. Ю., Головнюв Д. В. Київ, 2011. С. 70-81.
4. Ковалів М. Форми взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості у сфері охорони громадського порядку. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2011. Вип. 2. С. 179-187.
5. Комзюк А.В. Взаємодія з громадськими об'єднаннями як принцип діяльності Національної поліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. Вип. 4. С. 147-155.
6. Малая Советская Энциклопедия. Т. 2. Москва : Сов. энцикл., 1958. 785 с.
7. Музичук О. Напрямки вдосконалення взаємодії органів внутрішніх справ з громадськістю в сфері охорони громадського порядку. *Право і Безпека*. 2003. Т. 2, No 3. С. 114-117. URL: <http://pb.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=25324>.
8. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.
9. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
10. Рацін А. Співробітництво між Україною та ЄС у сфері безпекової політики. *Збірник наукових праць*. 2016. Випуск 1 (16). С. 291-301
11. Слюсаренко Ю. Правові засади співробітництва України та Європейського Союзу у сфері спільної безпекової та оборонної політики. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2015. Вип. 124(1). С. 94-101.
12. Угода між Європейським Союзом та Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу з урегулювання криз від 13 червня 2005 року. *Офіційний вісник України*. 2008. № 24. С. 55-57.
13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/para127#n127

Маліков В. В.,
кандидат юридичних наук, здобувач
Харківського національного університету
внутрішніх справ