

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В ЄВРОПІ: АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ

Сягровець В. А.

У статті розглянута діяльність Європейського Союзу в галузі попередження тероризму та боротьби з ним. Представлені приклади механізмів антитерористичного багатостороннього співробітництва держав-членів ЄС, в яких потенціал і досвід міжвідомчого співробітництва в галузі безпеки в регіоні ЄС розуміється як форма багатостороннього міжнародного співробітництва поліцейських служб та інших державних інститутів і організацій ЄС, відповідальних за забезпечення внутрішньої безпеки. Аналізуються відповідні заходи, в тому числі правові та інституційні.

Ключові слова: ЄС, боротьба з тероризмом, міжвідомча, міжнародне співробітництво.

В статье рассмотрена деятельность Европейского Союза в области предупреждения терроризма и борьбы с ним. Представлены примеры механизмов антитеррористического многостороннего сотрудничества государств-членов ЕС, в которых потенциал и опыт межведомственного сотрудничества в области безопасности в регионе ЕС понимается как форма многостороннего международного сотрудничества полицейских служб и других государственных институтов и организаций ЕС, ответственных за обеспечение внутренней безопасности. Анализируются соответствующие мероприятия, в том числе правовые и институциональные.

Ключевые слова: ЕС, борьба с терроризмом, межведомственное, международное сотрудничество.

In this article the author analyzes the activities of the European Union in the area of preventing and combating international terrorism. The article presents examples of anti-terror platforms for cooperation of the EU Member States, which use the potential and experience of multi-agency cooperation for the security of the UE area, understood as a form of multilateral international cooperation of police forces and other state and EU institutions responsible for internal security. The activities included among others are new normative instruments as Conventions, Protocols, Plans of Action and multilateral bodies and institutions.

Keywords: EU, combating terrorism, multiagencies, international cooperation.

Терористичні загрози не є новим явищем на європейському континенті, а держави - члени Європейського Союзу неодноразово переживали різні терористичні акти. Знання того, що в принципі немає жодної держави, яка в змозі самостійно протистояти цьому типу загрози, дало поштовх до зміцнення співробітництва й інтенсифікації діяльності між різними суб'єктами в галузі запобігання і боротьби з тероризмом.

Події 11 вересня 2001 р., безсумнівно, потрясли міжнародне співтовариство, що знайшло відображення навіть у заявах голів парламентів, глав держав і урядів Європейського Союзу про те, що напад на США було скоєно як напад проти Європейського Союзу. Цю заяву було підтримано закликами всіх країн до глобальної боротьби з тероризмом та прийнято понад сімдесят правових захо-

дів до Плану дій боротьби з тероризмом. Проте напади в Мадриді (11.03.2004) та Лондоні (07.07.2005) фактично мобілізували країни Європейського Союзу для активізації їхньої діяльності.

Терористичні загрози динамічні і, отже, їм не можна протиставляти лише військові засоби, що вимагає поєднання різних інструментів: політичних, розвідувальних, поліцейських, судових, юридичних, військових та інших. Через глобальний характер терористичних загроз необхідно також побудувати співпрацю між країнами, також у глобальному вимірі.

Одним із найважливіших аспектів боротьби з тероризмом є міжнародне співробітництво, зокрема співробітництво ЄС у боротьбі та протидії терористичним актам з організаціями: НАТО, G7, Рада Європи (РЄ), Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), група Рада співробітництва арабських держав Перської затоки, Асоціація держав Південно-Східної Азії (АСЕАН), Організація Африканського Союзу, Спільний ринок Півдня (MERCOSUR - Mercado Comun del Sur) та іншими міжурядовими та міжнародними організаціями. Європейський Союз розробив низку документів, правил та стратегій, спрямованих на боротьбу з тероризмом.

Важливим документом щодо дій по боротьбі з тероризмом стало Рамкове рішення Ради Європейського Союзу від 13.06.2002 р., в якому містяться положення, що стосуються законодавства держав-членів, призначене для співпраці в галузі боротьби з тероризмом. Воно визначає, які дії слід розглядати як терористичні злочини, указує на необхідність підстав для покарання за такі діяння, включаючи питання видачі, а також зобов'язує державу створити модель допомоги жертвам терористичних актів та їхніх сімей.

Інший документ було прийнято Європейською Радою на Брюссельському саміті (12.12.2003 р.). Стратегія європейської безпеки (ESS) визнає тероризм однією з основних загроз у Союзі, заявляючи, що Європа є одночасно цільовою і терористичною базою. Наголошено на необхідність тісного міжнародного співробітництва в боротьбі з тероризмом і організованою злочинністю, запобігання і придушення в зародку різних конфліктів на місцевому або регіональному рівні, боротьби з поширенням ядерної зброї, необхідність розвитку демократії і прав людини в третій країнах і зміцнення існуючої системи кризового реагування ЄС із використанням військових можливостей.

Документ, посилаючись на вже згадану Європейську стратегію безпеки, яка є свого роду підсумком поточних ініціатив, пов'язаних із боротьбою з тероризмом і з вказівкою на пряму подальших дій, був прийнятий Радою Європи 25.03.2004 р.: Декларація про боротьбу з тероризмом і додаток до декларації, в якій викладено план по боротьбі з тероризмом. Найважливіші положення цієї ініціативи включають таке:

- солідарність між державами-членами в умовах загроз тероризму та зобов'язання робити все можливе для спільної боротьби з міжнародним тероризмом,
- створення концептуальної основи для внеску Європейської політики безпеки та оборони в боротьбу з тероризмом, обмін інформацією,

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

- зміцнення заходів безпеки на кордоні та підвищення ефективності виявлення шахрайства, гарантування безпеки міжнародних перевезень та забезпечення ефективних систем прикордонного контролю,

- зменшення доступу терористів до фінансових ресурсів та інших економічних ресурсів,

- збільшення ефективності ЄС і його органів щодо виявлення, судового переслідування та проведення розгляду щодо осіб, які вчиняють терористичні акти, а також щодо запобігання терористичним актам,

- заходи щодо усунення чинників, що сприяють поширенню тероризму,

- спрямування та фокусування діяльності ЄС на зовнішніх відносинах із пріоритетними третіми країнами, де необхідно зміцнити потенціал боротьби з тероризмом.

Ухвалений План дій щодо боротьби з тероризмом передбачає, що виконання завдань сприятиме створенню ефективної системи боротьби з тероризмом.

Крім того, Рада Європейського союзу ухвалила 14.12.2004 р. передбачену в Плані дій Стратегію ЄС щодо боротьби з фінансуванням тероризму. Стратегія спрямована на уніфікацію та спрямування діяльності всіх органів ЄС і його держав-членів у зазначеній вище сфері боротьби з тероризмом, на основі конвенцій і резолюцій ООН і рекомендацій ФАТФ (Financial Action Task Force, група з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів). Крім того, очікується, що ЄС візьме активну участь у політичному діалозі та технічній допомозі разом із Міжнародним валютним фондом та Світовим банком у просуванні запропонованих міжнародних рішень.

Вкрай важливим елементом у боротьбі з тероризмом в Європейському Союзі було прийняття на початку грудня 2005 р. Стратегії ЄС по боротьбі з тероризмом. Ця стратегія говорить, що держави-члени несуть пряму відповідальність за боротьбу з тероризмом, за рахунок зміцнення національного потенціалу (аналіз кращих практик), поліпшення європейського співробітництва, розвитку колективного потенціалу діяти з використанням спеціалізованих органів і заохочення міжнародного партнерства. Прийняття нової стратегії боротьби з тероризмом у 2005 р. призвело до зміни існуючої структури антитерористичного плану, а поточні завдання належать до чотирьох основних рівнів.

Запобігання - зосереджується на ліквідації причин і факторів, що призводять до радикалізації та вербування до терористичних груп. Ці дії не повинні обмежуватися лише державами-членами, але мають глобальний вимір.

Захист - охоплює захист громадян та інфраструктури, запроваджуючи нові технічні рішення, покращуючи стандарти безпеки для охорони кордонів та транспорту.

Обвинувачення - застосовується для відстеження та кримінального переслідування терористів на глобальній основі, обмеження від джерел фінансування та доступу до засобів, що використовуються в атаках, розвиток технічних можливостей для моніторингу антитерористичної діяльності в третіх країнах, на основі наявних джерел інформації, а також притягнення до відповідальності.

Відповідальність - спрямована на підготовку до управління наслідками терористичних нападів, мінімізацію їх наслідків та координацію допомоги потерпілим.

Іншим важливим документом стала Стратегія ЄС по боротьбі з радикалізмом і вербуванням у терористичні групи, яку було остаточно затверджено Європейською Радою (15-16 грудня 2005 р.). Стратегія визначає боротьбу проти корінних причин тероризму, включаючи активну

профілактику розпалювання політичного насильства і вербування в терористичні структури шляхом політичного діалогу, створення правил запобігання розпалюванню ворожнечі та створення експертної бази, сприяння мусульманським організаціям та релігійним групам, які відкидають спотворену, агресивну версію ісламу і зосереджують свою увагу на поміркованих ідейних та релігійних тенденціях, ліквідацію внутрішніх і зовнішніх радикальних структур та запобігання можливостям набору нових членів.

Прийнята на засіданні Ради юстиції та внутрішніх справ у грудні 2005 р. Стратегія ЄС щодо зовнішніх вимірів зони свободи, безпеки та правосуддя направлена на налагодження співпраці з третіми країнами і міжнародними організаціями в галузі юстиції та внутрішніх справ, яка забезпечить відповідь на зовнішні явища, які загрожують безпеці ЄС: тероризм, організована злочинність і нелегальна імміграція. У документі визначено сфери інтересів, необхідні механізми та інструменти роботи, а також міжнародні організації, з якими ЄС працюватиме більш тісно.

Держави - члени ЄС, використовуючи специфічний досвід співпраці в різних галузях, прагнуть створити більш гнучкі й ефективні ініціативи в галузі забезпечення внутрішньої безпеки, включаючи боротьбу з тероризмом.

Після нападів 11 вересня 2001 р. і терористичні напади в Мадриді (2004 р.) та Лондоні (2005 р.) Німеччина запропонувала прийняти міжнародну угоду, яка б дозволила доступ до баз даних поліції ЄС. Такий договір було підписано 27 травня 2005 р. між Бельгією, Німеччиною, Іспанією, Францією, Люксембургом, Нідерландами та Австрією. Договір стосується поглиблення транскордонного співробітництва, зокрема в боротьбі з тероризмом, транскордонною злочинністю та нелегальною імміграцією. Також передбачається взаємний доступ до національних баз даних і обмін даних про коди ДНК, відбитки пальців, особисті дані людей, підозрюваних у терористичній діяльності або перешкоджанні масовим заходам, зокрема спортивним змаганням і зустрічам Європейської Ради, а також організації депортацій і використання збройних співробітників служби безпеки на цивільних літаках.

Ще однією ініціативою є створення у відповідь на теракти в Мадриді Європейського координатора по боротьбі з тероризмом. Місцем роботи координатора став Секретаріат Ради. Завданнями координатора є зміцнення та координація всіх інструментів, що є в розпорядженні ЄС, та стеження за виконанням Стратегії ЄС по боротьбі з тероризмом. Крім того, на основі аналізу ризиків та звітів, підготовлених Центром розвідки ЄС і Європолом для Ради, пропонує рекомендації та пріоритетні напрями діяльності, координує діяльність із відповідними підготовчими органами Ради і Комісії та акції з ними, надає інформацією про їхню роботу. Використовуючи всі інструменти, що є в його розпорядженні, регулярно доповідає Раді про ефективність здійснення його рішень, а також піклується про діяльність ЄС в боротьбі з тероризмом і покращує зв'язки в цій галузі між ЄС і третіми країнами.

Різні інституції беруть участь у процесі зміцнення європейських можливостей у боротьбі з тероризмом. З 2001 р. у Генеральному секретаріаті Ради ЄС створено Об'єднаний Ситуаційний центр, який після створення Європейської служби зовнішніх дій набув організаційну структуру під назвою INTSEN. Основними завданнями INTSEN є підтримка Комітету з питань політики й безпеки та робочих груп Ради ЄС. INTSEN несе відповідальність за

обмін та аналіз розвідки з питань внутрішньої і зовнішньої безпеки, включаючи тероризм.

Спеціалізована прокуратура ЄС, яка здійснює судові співробітництва в кримінальних справах, - це відділ судоустрою Європейського Союзу (Євроюст). Євроюст був призначений Радою Європейського Союзу 28 лютого 2002 р. Перші інституційні зміни були запроваджені через 6 років рішенням Ради від 16 грудня 2008 р. Основна мета Євроюсту полягає в полегшенні та прискоренні співпраці між відповідними міністерствами в державах-членах, судових органах та органах із питань, що стосуються розслідування і кримінального переслідування по транс-кордонній злочинності. Завдання Євроюсту полягає в посиленні співпраці в боротьбі з організованою злочинністю в усьому ЄС, торгівлею наркотиками, тероризмом, фінансовим шахрайством, торгівлею людьми, корупцією, відмиванням грошей, інтернет-злочинністю. Для цього установа має співпрацювати та координувати слідчі заходи. Євроюст повинен допомагати національним правоохоронним органам у забезпеченні якнайшвидшого притягнення до відповідальності. Одним із найбільш часто використовуваних повноважень Євроюсту є застосування Європейського ордеру на арешт.

Європейське поліцейське відомство (Європол) є правоохоронним органом ЄС, метою якого є підвищення безпеки в Європі шляхом надання допомоги правоохоронним органам країнам - членам ЄС. Вона працює по лінії боротьби з організованою злочинністю, тероризмом та іншими формами тяжких злочинів, які стосуються двох або більше держав, а масштаб, значення і наслідки цих злочинів вимагають узгоджених дій держав-членів. Європол обробляє операційну інформацію та підтримує інформаційні системи. Дані вносяться щодо осіб, які, відповідно до національного законодавства держави-члена, підозрюються в причетності або вчиненні злочину або засуджені за злочини у сфері діяльності Європолу. Вони також стосуються людей із серйозними ознаками того, що вони вчиняють злочин, який належить до сфери діяльності Європолу. Національні органи, співробітники зв'язку, директор, заступник директора та уповноважений співробітник Європолу мають право вводити дані безпосередньо в інформаційну систему Європолу.

Frontex - Європейське агентство з управління операційним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав - членів Європейського Союзу є агентством ЄС, створене відповідно до Регламенту Ради (ЄС) № 2007/2004. Пріоритетом Frontex є інтегроване управління зовнішніми кордонами Європейського Союзу. Тому Агентство має вдосконалити застосування існуючих та майбутніх механізмів Співтовариства щодо управління зовнішніми кордонами шляхом забезпечення координації між державами-членами у здійсненні цих заходів. Він допомагає ефективному, єдиному й високому рівню контролю за кордонами та охороні зовнішніх кордонів ЄС. Основними завданнями агентства є координація оперативного співробітництва між державами-членами в галузі управління рухом та охорони зовнішніх кордонів, аналіз і координація оперативного співробітництва між державами-членами про висилку громадян третіх країн, які незаконно проживають у державах-членах. Крім підтримки держав-членів у підготовці національних прикордонників, організація проводить спостереження поточного розвитку досліджень у галузі управління рухом та охорони зовнішніх кордонів, а також надання підтримки державам-членам у випадках, що вимагає збільшення

технічної й оперативної допомоги на зовнішніх кордонах.

Склад Постійного комітету з оперативного співробітництва у сфері внутрішньої безпеки (COSI) визначено в ст. 71 Договору про функціонування ЄС. COSI сприяє та зміцнює координацію оперативної діяльності держав-членів у сфері внутрішньої безпеки. Забезпечення ефективного оперативного співробітництва в галузі питань внутрішньої безпеки ЄС, також і правоохоронних органів, прикордонного контролю та судового співробітництва в кримінальних справах, оцінює загальний напрям і ефективність оперативного співробітництва, а також допомагає Раді реагувати на терористичні акти, стихійні лиха та техногенні катастрофи. COSI складається з посадовців високого рівня з міністерств внутрішніх справ або юстиції кожної держави - члена ЄС, а також представників Комісії та Європейської служби зовнішньої діяльності. На засідання можуть бути запрошені спостерігачі від Європолу, Євроюсту, Фронтекс та інших відповідних органів.

CEPOL (Європейський коледж поліції) - це агентство ЄС, метою якого є надання співробітникам правоохоронних органів можливості навчатися та тренуватися з ключових питань безпеки Європейського Союзу та його громадян. Навчання охоплює теми, починаючи від лідерства до правоохоронних органів, від співпраці з ЄС до економічних злочинів. Ці заходи спрямовані на полегшення обміну знаннями й найкращою практикою та сприяють розвитку загальної європейської культури правоохоронних органів. Агентство має бути визнане іншими установами й правоохоронними органами як основне джерело знань та розвитку у сфері освіти та підготовки кадрів для посилення співпраці й поліцейської діяльності в Європі. Навчальні заходи проводяться в усьому ЄС та здійснюються переважно через мережу поліцейських шкіл. За участю цих мереж та інших зацікавлених сторін формується річна програма роботи агентства, в якій є тематичні та цільові заходи, спрямовані на задоволення потреб держав-членів, а також визначаються загальні вимоги внутрішньої стратегії ЄС для безпеки.

Серед останніх ініціатив, пов'язаних із забезпеченням європейської безпеки, слід згадати відкриття 1 січня 2016 р. Європейського центру Європолу по боротьбі з тероризмом, який надає платформу для обміну даними й оперативного співробітництва з моніторингу іноземних бойовиків і терористичних організацій, фінансування тероризму та торгівлі зброєю. Попередні дії призвели до розвитку в Європолу значного досвіду, пов'язаного з тероризмом, що дає можливість максимально використовувати існуючі структури, інструменти й ресурси для держав-членів із метою обміну інформацією, проведення аналізу та прийняття ефективних міжвідомчих дій щодо запобігання тероризму та боротьби з ним.

Інша ініціатива - створення 7 грудня 2015 р. в Європолі на прохання французької влади Цільової групи "fraternité", завдання якої полягає в наданні підтримки проведених розслідувань у зв'язку з нападами, що сталися в Парижі 13.11.2015 р. У теперішній час з оперативною групою постійно працюють декілька десятків офіцерів Європолу.

4 грудня 2015 р. Рада схвалила, а Європарламент узгодив компромісний текст Директиви про використання Passenger Name Record (PNR, записи відомостей про пасажирів) для запобігання терористичним злочинам і тяжким злочинам, виявлення, розслідування і кримінального переслідування. Нова директива вимагатиме від авіапе-

ревізників передачі даних органам держав-членів ЄС та польотів з ЄС до органів держав-членів. Держави-члени також зможуть збирати дані про PNR для польотів всередині ЄС, але це не буде обов'язковим. Кожна країна повинна буде створити Інформаційну одиницю пасажира, яка збиратиме дані PNR, отримані від авіаперевізників.

2 грудня 2015 р. Комісія подала пропозицію щодо директиви про боротьбу з тероризмом, оновлюючи чинне Рамкове рішення 2002/475/ЖА. Запропонована директива запроваджує більш широкі рамки для криміналізації, включаючи кримінальну поведінку, пов'язану з іноземними активістами терористичних рухів.

15 грудня 2015 р. Комісія подала пропозицію щодо Положення про Європейську прикордонну та берегову охорону. Проект, який обговорюється в Раді, містить положення, що дозволяють агентству включити у свій аналіз ризику транскордонної злочинності та тероризму. Це дозволить оброблення персональних даних осіб, підозрюваних в участі в терористичних актах, та визначити, що агентство співпрацює з іншими установами ЄС та міжнародними організаціями в галузі запобігання транскордонній злочинності та тероризму.

Оперативне співробітництво є ключовим у діяльності установ ЄС, які роблять свій внесок у розвиток оцінки ризиків для загальної безпеки, визначає загальні пріоритети для оперативної діяльності, а також сприяє транскордонному співробітництву.

Складність ризиків, пов'язаних із відсутністю стабільності в безпосередній близькості від Європейського Союзу, мінливість форм радикалізації, ескалації насильства і збільшення терористичної активності вимагають спільних дій і співпраці в боротьбі з потенційними загрозами. За останні десять років ЄС запровадив ряд юридичних та практичних рішень, а також підготував та визначив необхідні інструменти для їх реалізації.

Терористичні напади, що систематично повторюються, очевидно, вказують на необхідність збереження безперервності контрзаходів. Зв'язок з організованою злочинністю, тероризмом і дедалі більш широке використання кіберпростору для підтримки терорис-

тичної діяльності та питання, пов'язані з активізацією міграційних процесів у великих масштабах, є одною з найважливіших, якщо не найважливішою, сферою, які потребують узгоджених дій усіх осіб, які беруть участь у гарантуванні безпеки.

З огляду на зростаючий зв'язок між різними видами загроз безпеці, політика та дії на місцях повинні бути повністю узгоджені з усіма відповідними агентствами ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ. Також потрібне більш скоординоване співробітництво між відповідними установами.

Ризики безпеки не визначаються кордонами ЄС. Внутрішня безпека і глобальна безпека ЄС є взаємозалежними. Реакція ЄС повинна бути всебічною та ґрунтуватися на узгодженому комплексі дій, що поєднують внутрішні і зовнішні виміри.

Література

1. EN Brussels, (25 March 2004), Declaration On Combating Terrorism. [Electronic resource]. - Access mode: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>
2. Terrorist Financing. FATF's strategy on combating terrorist financing [Electronic resource]. - Access mode: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/terroristfinancing.html>
3. The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, 14781/1/05, REV 1, LIMITE, JAI 452, ENFOPOL 164, COTER 81, Brussels, 24 November 2005. [Electronic resource]. - Access mode: <http://www.statewatch.org/news/2005/nov/eu-radicalisation-nov-05.pdf>
4. EU, (08/07/2016), Shaping of a Common Security and Defence Policy. [Electronic resource]. - Access mode: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/european-security-strategy/>

Сягровець В. А.,
Надійшла до редакції: 21.03.2017

УДК 343.132. 9 (047)

ОСОБЛИВОСТІ ВСТАНОВЛЕННЯ ОЗНАК ОРГАНІЗОВАНИХ ЗЛОЧИННИХ УГРУПОВАНЬ

На сьогодні проблема організованої злочинності в Україні має загрозливі масштаби, правоохоронні органи, а насамперед поліція, після швидкого реформування МВС України частково втратили професійних, досвідчених співробітників, що не могло не вплинути на зростання злочинності в країні. Як зазначають соціальні психологи, провідним критерієм оцінки всього різноманіття груп, колективів, організацій є їх функціональне призначення, а основним призначенням організованої злочинної групи є вчинення злочинів, і чим більше вдалих злочинів було скоєно, тим стрімкіше відбувається розвиток злочинної групи в напрямку найбільш небезпечних її типів - до організованої групи і злочинної організації. Ефективність роботи поліції по протидії організованій злочинній діяльності, передбачає необхідність встановлення ознак (рис) ідентифікації організованих злочинних груп та з'ясуванні внутрішньої структури таких формувань з встановленням особливостей їх функціонування. Реалії сьо-

годення показують, що в нашій державі непоодинокі випадки існування злочинних формувань із високим рівнем організованості злочинних співтовариств із поділом на складові частини (групи, ланки) із суворою ієрархічною будовою, із чітким розмежуванням функцій між їх членами, що потребує негайного рішучого втручання компетентних правоохоронних структур.

Ключові слова: лідер (організатор), ознаки (рис), системоутворюючі ознаки, працівники правоохоронних органів, організована злочинна група, організована група, кримінальне формування, груповий злочин.

На сегодня проблема организованной преступности в Украине имеет угрожающие масштабы, правоохранные органы, а прежде всего полиция, после быстрого реформирования Министерства внутренних дел Украины частично потеряли профессиональных, опытных сотрудников, что не могло не повлиять на рост преступности в стране. Как отмечают со-

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**