

УДК [341.48:3743.326]:061.1ЄС

АНТИТЕРОРИСТИЧНА КОМПЕТЕНЦІЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Новікова Л. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри міжнародного права
факультету міжнародних економічних відносин
та туристичного бізнесу
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: У статті розкривається антитерористична компетенція інституційного механізму Європейського Союзу. З позицій деталізованого аналізу висвітлюються деякі історичні аспекти формування антитерористичного апарату інституційного механізму об'єднаної Європи, а також наголошується на основних напрямках їх контртерористичної діяльності. Особлива увага акцентується на антитерористичній компетенції Європолу як найважливішого органу, який координує роботу поліцейських сил країн-членів ЄС в частині протидії тероризму. Робиться висновок, що в структурі інституційного механізму ЄС створено цілу систему органів антитерористичного призначення, які є різними за порядком формування і мають власні особливості функціонування.

Ключові слова: Європейський Союз, інституційний механізм, тероризм, компетенція, Рада міністрів юстиції і внутрішніх справ, Європол.

Аннотация: В статье раскрывается антитеррористическая компетенция институционального механизма Европейского Союза. С позиций детализированного анализа освещаются некоторые исторические аспекты формирования антитеррористического аппарата институционального механизма объединенной Европы, а также описываются основные направления их контртеррористической деятельности. Особенное внимание акцентируется на антитеррористической компетенции Европол как важнейшего органа, который координирует работу полицейских сил стран-членов ЕС в части противодействия терроризма. Делается вывод, что в структуре институционального механизма ЕС создана целая система органов антитеррористического назначения, которые являются разными по порядку формирования и имеют собственные особенности функционирования.

Ключевые слова: Европейский Союз, институциональный механизм, терроризм, компетенция, Совет министров юстиции и внутренних дел, Европол.

Annotation: The article deals with anti-terrorism institutional mechanism competence of the European Union. From the standpoint of a detailed analysis highlights some of the historical aspects of the formation of the anti-terrorist unit of the institutional mechanism of a united Europe, and describes the main directions of their counter-terrorism activities. Particular emphasis is placed on the competence of Europol's anti-terrorism as the most important body that coordinates the work of police forces of EU member states in terms of countering terrorism. It is concluded that the structure of the institutional mechanism of the EU created a whole system of anti-terrorist purposes, which are different in the order of formation and have their own particular operation.

Key words: European Union, institutional mechanism, terrorism, the competence of the Council of Ministers of Justice and Internal Affairs, Europol.

Серед всіх лих, які довелося пережити людству, впродовж останніх десятиліть, тероризм є одним із найбільш небезпечних. За останні роки тероризм і акти терористичного характеру перетворилися не лише в глобальну проблему сучасності, а й набули значення тотальної загрози для існування сучасної європейської і світової цивілізації. Станом на 2014 рік на Європейському просторі практично не залишилося держав і народів, які б не пізнали на собі що означає терористична загроза, і які наслідки від терористичних проявів відчуває на собі кожен конкретний громадянин. Тероризм, як відзначає К.А. Бекашев, є найбільш небезпечною у світі формою злочинності [1, с. 612]. Український народ, на жаль, це відчуває на собі.

Ураховуючи високий руйнівний потенціал діяльності терористичних угруповань для держав світу і значну безпеку для життя кожного пересічного громадянина, розвинені країни сучасності взяли твердий курс на протидію тероризму як на рівні внутрішньополітичної діяльності, так і на рівні функціонування міжнародних організацій і міждержавних об'єднань, зокрема Європейського Союзу (далі – ЄС). В цьому контексті набуває

актуальності визначення антитерористичної складової у діяльності інституційного механізму ЄС, як самого потужного у світі політико-економічного об'єднання держав і народів Європи. Відповідно, **метою статті** є встановлення і висвітлення антитерористичної компетенції інституційного механізму ЄС.

В основу статті покладено наукові погляди низки відомих вчених-правознавців (Д.К. Бекашев, М.Л. Ентін, М.Є. Целуйко, С.В. Мурадян), а також положення базових міждержавних договорів ЄС.

Слід відзначити, що у відповідності до ст. 13 Маастрихтського договору 1992 року (враховуючи всі зміни і доповнення до нього) Європейський Союз має власний інституціональний механізм [2]. Важливе завдання механізму зводиться до втілення в життя основних цінностей ЄС, здійснення функцій Союзу, досягнення стратегічних цілей організації, служіння інтересам громадян держав-членів ЄС, а також забезпечення послідовності, ефективності і наступництва політики і дій Союзу. Інституціональний механізм ЄС складається зі специфічних наддержавних інституцій, які виконують законодавчі, виконавчі, судові, контрольно-наглядові, правоохоронні та інші функції. Це, передусім, Європейський парламент, Рада Європейського Союзу (неофіційна назва – Рада

міністрів ЄС), Європейська комісія, Суд Європейського Союзу, Європейський центральний банк, Рахункова палата. Кожному з наведених інститутів притаманний особливий правовий статус і компетенція, сфера дії, власні завдання. Цілеспрямовано кожна з перелічених інституцій антитерористичної компетенції не є, але в цілому в завданнях кожної з них присутня антитерористична складова. Більш чітко контртерористична компетенція проявляється у функціонуванні дочірніх від перелічених інституцій ЄС, на що ми звернемо особливу увагу.

Першими, ключовими ланками протидії тероризму на рівні ЄС є *Європейський парламент і Рада ЄС*. Ці органи здійснюють законодавчу і бюджетну функцію ЄС, реалізують заходи політичного контролю за виконанням завдань ЄС, а також здійснюють консультативну функцію. Особливість діяльності Європарламенту полягає у тому, що парламентарі визначають розмір грошового утримання робочих органів інституційного механізму ЄС. В контексті антитерористичної діяльності, функція парламенту є досить важливою, адже парламент не лише визначає загальний «антитерористичний кошторис» ЄС, а й виділяє кошти на організацію позапланових заходів, що здійснюються державами-членами ЄС (міжнародні конференції, спеціальні засідання і т.д.). В свою чергу, *Рада ЄС* визначає загальні політичні орієнтири і пріоритети розвитку ЄС у найважливіших сферах і має деякі повноваження виконавчого органу влади європейського альянсу.

Слід особливо наголосити на тому, що Європейський парламент і Рада ЄС повноважні у відповідності до ст. 85 Договору про функціонування Європейського Союзу [3] встановлювати правові стандарти (мінімальні правила), які є еталоном для національного законодавства держав-членів ЄС з питань визначення тих чи інших діянь як правопорушень транскордонного масштабу і встановлення санкцій, які застосовуються до осіб, винних у їх скоєнні. Одним з таких суспільно-небезпечних діянь є тероризм. Крім цього, Європейський парламент і Рада ЄС наділені повноваженнями щодо надання сприяння і підтримки діяльності будь-якої держави ЄС у сфері протидії тероризму без втручання в національне законодавство. Таким робочим органом є *Рада міністрів юстиції і внутрішніх справ ЄС*.

Рада міністрів юстиції і внутрішніх справ займаються розробкою спільних заходів, спрямованих на протидію всім формам злочинності, расизму, ксенофобії, координацією поліцейських органів, зближенням кримінального законодавства. Стосовно протидії тероризму, Рада міністрів юстиції і внутрішніх справ здійснює політико-консультативну функцію і функцію планування щодо протидії терористичній загрози у самих різноманітних її проявах. Керує роботою Ради міністрів юстиції і внутрішніх справ Єврокомісар з питань юстиції і внутрішніх справ.

Вагомим результатом діяльності Ради міністрів юстиції і внутрішніх справ у напрямі протидії терористичній діяльності стало прийняття Європейською радою за результатами самміту ЄС 25-

26 березня 2004 року низки антитерористичних документів програмного характеру: Декларацію про боротьбу з тероризмом, Стратегічні цілі Європейського Союзу у боротьбі проти тероризму. Ці документи визначили обов'язковість поглиблення співпраці між Європолом і Євроюстом, а також розвідувальними структурами країн-членів ЄС і Радою керівників поліцейських підрозділів країн ЄС у питаннях протидії тероризму [4]. У зв'язку із тим, що діяльність ЄС у секторі протидії терористичній загрози була визнана на самміті 2004 року незадовільною, було прийнято рішення про утворення в складі інституційного механізму ЄС окремої посади – *Координатора з питань боротьби з тероризмом* (першим координатором став Джіс де Врі). Головними напрямками діяльності Координатора стало: аналіз всіх інструментів протидії тероризму, що знаходяться у розпорядженні ЄС, моніторинг ефективності реалізації заходів ЄС по боротьбі з тероризмом, сприяння інформаційній взаємодії між ЄС і третіми країнами і забезпечення активної ролі Європейського Союзу в боротьбі з тероризмом у міжнародному вимірі.

Після заснування посади Координатора з питань боротьби з тероризмом, ЄС робить ще один крок у напрямі розширення кола контртерористичних одиниць у власній системі управління. Так, за результатами засідання Ради міністрів юстиції і внутрішніх справ від 07.06.2004 р., було створено *Ситуаційний центр* при Секретаріаті Ради ЄС. Головною функцією Ситуаційного центру стало відстеження на стратегічному рівні обстановки в тих регіонах світу, де більше за все вірогідні терористичні прояви (Балканський півострів, Африка). Ситуаційний центр співпрацює з іншими антитерористичними органами ЄС, а також органами державної безпеки країн-членів альянсу. Слід наголосити на тому, що Ситуаційний центр здебільшого концентрує свою діяльність на виробленні механізмів недопущення терористичної загрози з інших частин світу і держав, які не є членами ЄС. Натомість Координатор з питань боротьби з тероризмом концентрується на організації протидії тероризму в межах кордонів ЄС як міждержавного утворення.

Під егідою Ради міністрів юстиції і внутрішніх справ функціонує ще один із найважливіших на сьогодні підрозділів з протидії тероризму – Європейський поліцейський офіс (Європол). Європол розпочав свою роботу у 1999 році як центр координації зусиль щодо протидії злочинності на території ЄС. Терористична складова у діяльності Європолу у перші роки функціонування була представлена досить обмежено. Проте пізніше, у 2009 році Європол зазнав реформування. На сьогодні організація діє на підставі Рішення «Про створення Європейського поліцейського відомства (Європол)» від 06.04.2009 р. [5]. Основне завдання Європолу, як елементу інституційного механізму управління ЄС, наразі базується навколо антитерористичної складової при налагодженні і координації поліцейської співпраці держав-членів співдружності. Важливість функціонування Європолу багато в чому визначається, як зазначає С.В. Мурадян тим, що злочинність усередині інтегрованої Європи багато в

чому стала «транснаціональною», що вимагає постійної координації діяльності правоохоронних органів різних держав [6, с. 88].

З точки зору антитерористичної діяльності, організація в своїй діяльності охоплює кілька такі важливі напрями як: протидія тероризму, як тяжкій формі організованої злочинності, що зачіпає дві або більше держав-членів; здійснення оцінки рівня терористичної активності, як потенційної загрози існування ЄС; всебічне попередження терористичної активності.

Організаційно, виконання вказаних завдань передбачає низку спеціальних заходів, що здійснює Європол. Зокрема:

1) збір, зберігання, обробка, аналіз інформації та відомостей, і обмін інформацією та відомостями;

2) невідкладне повідомлення компетентним органам держав-членів за допомогою національного відділу про факти, які стосуються терористичної загрози, і негайне інформування їх про зв'язки, констатовані між злочинами;

3) сприяння розслідувань випадків тероризму у державах-членах, особливо шляхом передачі національним відділам всієї доречної інформації з цього приводу;

4) звернення до компетентних органів відповідних держав-членів із запитами про порушення, проведення та координація розслідувань і висунення пропозицій про заснування спільних слідчих бригад щодо певних справ;

5) надання державам-членам ЄС відомостей і допомоги в аналізі, коли проходять великі міжнародні заходи;

6) розвиток експертних знань щодо застосовуваних компетентними органами держав-членів процедур розслідування і надання порад з проведення розслідувань;

8) надання стратегічних відомостей з метою створення сприятливих умов та сприяння ефективному та раціональному використанню ресурсів, наявних на національному рівні та на рівні Союзу для оперативної діяльності, та надання підтримки цієї діяльності.

У додаток до наведеного вище доцільно зазначити, що у самій структурі Європолу існує *спеціальний відділ протидії тероризму*. До його складу входять експерти і офіцери зв'язку з органами охорони громадського порядку і спецслужбами держав-членів ЄС. На відділ протидії тероризму покладається завдання щодо відповідальності за збір і обробку інформації про терористичну активність, оперативний і стратегічний аналіз терористичної загрози загальному стану безпеки, підготовку пропозицій про заходи щодо запобігання і припинення терористичної діяльності. Йому доручається також стежити за незаконним обігом зброї і фінансуванням тероризму. Окрім цього, при штаб-квартирі Європолу у постійному режимі працює оперативний центр, що забезпечує центральні органи управління держав-членів ЄС поточною інформацією, пов'язаною з протидією тероризму і запобігання терористичним актам. У закритих банках даних накопичується необхідна конфіденційна інформація.

Також під егідою Європолу утворюється *експертна група високого рівня* з представників національних служб держав-членів, що фахово займаються в своїх країнах боротьбою із тероризмом. Оперативний підрозділ керівників органів поліції ЄС веде реєстр національних антитерористичних заходів, розробляє пропозиції щодо посилення контролю на кордонах, готує засідання начальників антитерористичних структур Європейського союзу. В той же час паралельно функціонує *мережа офіцерів зв'язку Європолу в секторі антитерористичної діяльності* [7, с. 27]. Відповідно, на рівні Європолу, на постійній основі діє достатньо злагоджений механізм, що працює в напрямі виявлення і попередження терористичної загрози.

Важливо відмітити також і те, що персонал Європолу у відповідності до статті 6 Рішення у якості сил інформаційної підтримки має право брати участь у діяльності спільних слідчих груп і бригад, що розслідують підвідомчі Європолу злочини (в тому числі й терористичні прояви) на території будь-якої країни-члена ЄС. Організаційні умови участі персоналу Європолу в операціях визначаються за офіційною домовленістю керівництва Європолу і держави, на території якої реалізується певний захід. У цілому діяльність Європолу є важливим кроком щодо недопущення розповсюдження терористичної загрози на території об'єднаної Європи.

Окрім наведених вище, певне функціональне навантаження щодо протидії тероризму беруть на себе й інші складові інституціонального механізму ЄС. ***В структурі інституційного механізму ЄС створено цілу систему органів антитерористичного призначення, які є різними за порядком формування і мають власні особливості функціонування.*** Проте, у всякому випадку для найбільш ефективного розв'язання терористичної загрози не вистачає, зокрема, політичної волі європейських урядів, які мають більше приділяти уваги налагодженню ефективної міжнародної співпраці в означеному напрямі [8]. Так чи інакше, але досвід заснування антитерористичних підрозділів на рівні об'єднаного ЄС потребує особливого вивчення українськими фахівцями з метою покращення діяльності антитерористичної системи Української держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Международное публичное право: учеб. [Л. П. Ануфриева, Д. К. Бекашев, К. А. Бекашев, В. В. Устинов и др.]; отв. ред. К. А. Бекашев. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 784 с.
2. Договор о Европейском Союзе от 07 февраля 1992 г. // Кашкин С.Ю. Европейский Союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Кашкин С. Ю., Кутафин О. Е., Четвериков А. О.; пер. с англ. А. О. Четвериков; под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: ИНФРА – М, 2008. – С. 166-210.
3. Договор о функционировании Европейского Союза от 25.03.1957 г. // Кашкин С.Ю. Европейский Союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Кашкин С. Ю., Кутафин О. Е., Четвериков А. О.; пер. с англ. А. О. Четвериков; под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: ИНФРА – М, 2008. – С. 211-381
4. Підходи Європейського Союзу до проблеми залучення спеціальних служб країн-членів до боротьби з

тероризмом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.br.com.ua/referats/Pravo/30464-3.html>

5. Convention Based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention) : EU. Brussels, 18 July 1995 SN 3549/95 // Official Journal of the European Communities. – C316. – 1995. – 27 November. – P. 2-32.

6. Мурадян С.В. Институциональные основы борьбы с финансированием терроризма в Европейском союзе /

С.В. Мурадян // NB: Российское полицейское право. – 2013. – № 2. – С. 77-90

7. Целуйко М.Є. Суспільно-політичні передумови існування тероризму в Європі / М.Є. Целуйко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/2401/2/%D0%A6%D0%B5%D0%BB%D1%83%D0%B9%D0%BA%D0%BE%20%D0%9C.%D0%84.pdf>

8. Энтин М.Л. Борьба должна вестись в рамках закона / М.Л. Энтин // Европа. – 2003. – № 50. – С. 27.

УДК 342.745

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ АКТІВ З ПИТАНЬ КУЛЬТУРИ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Шестак В. С.,

доктор юридичних наук, доцент,
Донецький державний університет управління,
м. Маріуполь

Анотація: Статтю присвячено проблемам забезпечення реалізації функції держави у сфері культури. У процесі забезпечення реалізації цієї функції важлива роль належить правотворчості, як одній з правових форм діяльності держави. Саме правотворчість дає життя праву, чим і пояснюється до неї значний суспільний інтерес.

Певну роль у правотворчому забезпеченні реалізації функції держави у сфері культури відіграють міжнародні організації, оскільки чимало міжнародних нормативних актів з питань культури на сьогодні включено до змісту національного законодавства.

Ключові слова: держава, право, функція, культура, функція держави у сфері культури, правова форма, правотворчість.

Аннотация: Статья посвящена проблемам обеспечения реализации функции государства в сфере культуры. В процессе обеспечения реализации такой функции важная роль принадлежит правотворчеству, как одной из правовых форм деятельности государства. Именно правотворчество дает жизнь праву, чем и объясняется к нему большой общественный интерес.

Определенную роль в правотворческом обеспечении функции государства в сфере культуры играют международные организации, поскольку немало международных нормативных актов по вопросам культуры сегодня включены в систему национального законодательства.

Ключевые слова: государство, право, функция, культура, функция государства в сфере культуры, правовая форма, правотворчество.

Annotation: The article is devoted to the problems of ensuring the implementation of state functions in the sphere of culture. In the process of ensuring the realization of such features play an important role lawmaking as one of the legal forms of the state. It gives life to the right of law-making, which explains to his great public interest.

A role in law-making, the functions of the state in the sphere of culture played by international organizations, as many international instruments on culture today incorporated in national legislation.

Key words: state, law, function, culture, the function of the state in the sphere of culture, legal form, law-making.

Актуальність теми дослідження, її наукова і практична направленість визначена тим, що культура як особливе явище людської цивілізації, є одним із головних чинників, що визначає духовний розвиток нації, виступає показником самобутності, сприяє становленню й розвитку правової демократичної держави, побудови в країні громадянського суспільства.

Проте, ознайомлення з діяльністю держави щодо реалізації її культурної функції, аналіз чинного законодавства, свідчать, що говорити про досягнення належного рівня забезпечення виконання цієї функції ще не можна. На численні недоліки, що існують у сфері культури, а також неефективність діяльності держави щодо її забезпечення, постійно вказується науковцями, діячами культури та громадськістю.

Пошук місця функції держави у сфері культури в системі функцій держави показує, що на теперішній

час, з огляду на постійне розширення міжнародного співробітництва, зазначена функція цілком справедливо претендує на звання універсальної функції, що проявляється у можливості та доцільності віднесення її як до кола внутрішніх, так і до кола зовнішніх функцій держави.

Зовнішня спрямованість цієї функції пов'язується з тим, що Україною ратифіковано чималу кількість міжнародних конвенцій, які вимагають від нашої держави активної участі у збереженні, підтриманні та розвитку наднаціональних культурних надбань.

У літературі звертається увага на те, що основними напрямками успішного державного регулювання сфери культури, зокрема, є узгодження українського законодавства із законодавством Європейського Союзу та запозичення світового досвіду, виважена адаптація центральноєвропейського досвіду до адміністративних особливостей України, що обов'язково слід урахувати при прийнятті управлінських рішень у цій сфері.