

УДК 340.5:341:342.1

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.34.23>

ПРАВОВИЙ СТАТУС НАДНАЦІОНАЛЬНИХ АНТИТЕРОРИСТИЧНИХ СТРУКТУР

Козенко Олександр Олександрович,
orcid.org/0000-0001-7619-484X
кандидат юридичних наук, здобувач
наукового ступеня
доктор юридичних наук,
головний науковий співробітник
Наукової лабораторії № 3
Науково-організаційного центру
(Національна академія Служби безпеки
України, м. Київ, Україна)

Стаття присвячена дослідженню співпраці України та антитерористичних структур регіонального об'єднання чотирьох держав: Грузії, України, Азербайджанської Республіки та Республіки Молдова (далі – ГУАМ) у функціонуванні загальнодержавної системи боротьби з тероризмом в Україні.

Важливим викликом для України в умовах дії правового режиму “воєнного стану” є ефективність діяльності цих антитерористичних структур. Це зумовлено тим, що за сучасних умов геополітичної нестабільності ефективно міжнародне співробітництво разом з іншими видами останнього здатне сприяти успішному вирішенню низки проблем як глобального характеру – підтримання миру та безпеки, так і регіонального – забезпечення гармонійного співіснування держав в окремих частинах світу. Водночас міжнародне співробітництво України у національній безпеці в цілому сприяє підвищенню міжнародного авторитету нашої держави, підсиленню міжнародної довіри до неї з боку інших держав, покращенню її іміджу у справі формування архітектури європейської і світової систем безпеки.

У статті розглянуто продуктивність діяльності антитерористичних структур ГУАМ, проведено аналіз нормативної бази на основі якої функціонують згадані організації.

Запропоновано ініціювати питання створення нової регіональної антитерористичної структури, що об'єднає слов'янські країни для боротьби із терористичною діяльністю. Антитерористичним центром слов'янських країн, могли б заснувати держави, які мають спільні історико-культурні корені, подібні безпекові виклики та інтерес до забезпечення стабільності у своїх регіонах.

Співпраця у такому форматі дозволить підвищити оперативність обміну інформацією, координацію розслідувань та спільні антитерористичні операції. Враховуючи те, що сучасний тероризм часто має транскордонний характер, створення такої структури сприятиме посиленню контролю за кордонами та запобіганню проникненню терористичних угруповань у регіон.

Ключові слова: тероризм, боротьба з тероризмом, загальнодержавна система боротьби з тероризмом в Україні, міжнародні організації, ГУАМ, слов'янські країни, регіональна антитерористична структура.

LEGAL STATUS OF SUPRANATIONAL ANTI-TERRORIST STRUCTURES

Kozenko Oleksandr Oleksandrovych

orcid.org/0000-0001-7619-484X

Candidate of Juridical Sciences,

Doctoral Candidate, Leading Researcher

at the Scientific Laboratory № 3

of the Scientific and Organisational Centre

(National Academy of the Security Service

of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the study of cooperation between Ukraine and anti-terrorist structures of the regional association of four states: Georgia, Ukraine, the Republic of Azerbaijan and the Republic of Moldova (hereinafter – GUAM) in the functioning of the national system of counter-terrorism in Ukraine.

An important challenge for Ukraine under the martial law regime is the effectiveness of these anti-terrorist structures. This is due to the fact that in the current conditions of geopolitical instability, effective international cooperation, along with other types of cooperation, can contribute to the successful resolution of a number of problems of both a global nature – maintaining peace and security – and a regional nature – ensuring harmonious coexistence of states in certain parts of the world. At the same time, Ukraine's international cooperation in national security in general contributes to the enhancement of our country's international authority, strengthening of international trust in it on the part of other states, and improvement of its image in shaping the architecture of the European and global security systems.

The article examines the effectiveness of GUAM anti-terrorist structures, analyses the regulatory framework on the basis of which these organisations operate.

It is proposed to initiate the creation of a new regional anti-terrorist structure that will unite the Slavic countries to combat terrorist activities. The anti-terrorist centre of the Slavic countries could be established by states that share common historical and cultural roots, similar security challenges and an interest in ensuring stability in their regions.

Cooperation in this format would increase the efficiency of information exchange, coordination of investigations and joint anti-terrorist operations. Given that modern terrorism often has a cross-border nature, the creation of such a structure will help to strengthen border control and prevent terrorist groups from entering the region.

Key words: terrorism, counter-terrorism, national system of counter-terrorism in Ukraine, international organisations, GUAM, Slavic countries, regional anti-terrorist structure.

Постановка проблеми. Попри значний потенціал для розвитку, антитерористичні структури ГУАМ і досі залишається малоефективним форматом, за котрим тягнеться шлейф несправджених сподівань. Для вирішення даної проблеми необхідно здійснити оновлення антитерористичних структур, а саме створення Антитерористичного центру ГУАМ, який може бути платформою для обміну досвідом і спільних антитерористичних дій для багатьох держав на основі спільних культурних цінностей, що зміцнить співпрацю у боротьбі з тероризмом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питання проблем міжнародного тероризму, його специфіки та боротьби із тероризмом в Укаріні приділялася увага таких науковців, як: В. Антипенко, В. Антонюк, Ф. Атгар, Дж. Баллок, О. Банчук-Петросова, М. Бассіуні, О. Власюк, З. Гбур, М. Гербер, В. Горбулін, Ю. Джин, Е. Дюжиков, Л. Елбакідзе, Ю. Латов, Х. Лаутерпахт, В. Ліпкан, Б. Ломборг, Р. Марутян, І. Мейо, Д. Мерфі, В. Настюк, Д. Пост, Ф. Пурпура, Д. Райт, І. Рижов, Д. Рязанов,

Т. Сендлер, У. Сломансон, В. Смолянчук, Г. Ситник, О. Суходоля, Ю. Сплетухов, Д. Тейхман, Г. Хаддоу, В. Юрчишин, А. Юхно [1].

Однак, у жодному із наведених досліджень не було розглянуто детальної структури та діяльності антитерористичних організацій ГУАМ та пропозицій створення нових у відповідності до умов сьогодення.

Метою цієї статті є здійснення аналізу ефективності діяльності антитерористичних структур ГУАМ у функціонуванні загальнодержавної системи боротьби з тероризмом в Україні.

Виклад основного матеріалу. Багато міжнародних організацій приділяють свою увагу вирішенню глобальної проблеми протидії тероризму. В їх документах боротьба з тероризмом найчастіше носить більш декларативний характер, оскільки не завжди вказуються конкретні кроки як протистояти цій загрозі. Проте вже великим досягненням є визнання з боку багатьох держав важливості багатостороннього співробітництва у протидії міжнародному тероризму. Сторони надають допомогу один одному з метою збільшення своїх можливостей щодо попередження терористичних злочинів, у тому числі шляхом обміну інформацією та найкращою практикою, а також шляхом підготовки кадрів та інших спільних заходів превентивного характеру.

А. С. Блінов зазначає, що незалежна національна держава як основа сучасного міжнародного порядку з часів Вестфальського миру набуває нових організаційних форм. Нації через свої територіальні організації – держави передали частину суверенних прав наддержавним структурам і тим самим заперечили анархічну природу міжнародних відносин політичного реалізму.

Як наслідок наддержавні структури набувають власного суверенітету та створюють нові типи політичної ідентичності і лояльності, котрі «відчужують» об'єкти влади від держави.

Зокрема, представники федералістської школи міжнародних відносин вважають, що національні держави передають частину своїх суверенних прав і компетенцій наддержавній структурі, щоб остання змогла ефективно втілити здобутки їх соціального та економічного прогресу та забезпечити мир і безпеку в світі [2].

В. Муравйов зазначає, що «держави можуть наділяти міжнародну організацію наднаціональними повноваженнями, суть яких зводиться до прийняття організацією постанов, що є обов'язковими для її членів». У такому випадку наднаціональність розглядається, по-перше, як норма, створена міжнародною організацією, що має примат над нормами національного права; подруге, як норма, що складає частину національного права і є обов'язковою для застосування, у тому числі й у діяльності національних судових установ. У західноєвропейській доктрині наднаціональність розглядають як функціональну ознаку об'єднання держав, за якою певні суверенні права у визначених конституцією галузях передаються державами певному наднаціональному органу, причому такий процес стає незворотнім та поступово перестає залежати від волі окремих держав. Взагалі наднаціональність як правова категорія є предметом жвавих дискусій.

Зокрема, В. Василенко, І. Кунц, П. Хей, Г. Тункін, М. Корольов та інші сприймають ту чи іншу концепцію наднаціональності, проте досі не існує загальновизнаної теорії наднаціональності. Певною мірою ці різнобічні погляди породжені, з одного боку, відсутністю ясності й неоднозначності терміна «наднаціональність» у тих небагатьох документах, де він вживається, з іншого – різницею методологічних прийомів, використаних під час його вивчення [3].

Протидія тероризму не є ефективною без якісного нормативно регулювання. Існує ціла низка законів України та міжнародних договорів/конвенцій універсального

та регіонального характеру. Серед основних слід зазначити, звичайно Конституція України [4], Кримінальний кодекс України [5], та низка законів “Про боротьбу з тероризмом” [6], “Про основи національної безпеки України” [7], Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України, затверджене Указом Президента України від 14.04.1999 № 379 [8]. В частині міжнародних актів найбільшу увагу заслуговують Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом, Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму, інші конвенції детальніше регулюють проблемні сфери, а саме: бомбовий тероризмом, фінансування тероризму, ядерний тероризм і т.д. Щодо підзаконних актів, слід зазначити: укази Президента (Концепція боротьби з тероризмом, заходи щодо посилення боротьби з тероризмом); постанови Кабінету Міністрів України (Порядок реагування на загрозу вчинення терористичного акту); рішення Ради національної безпеки і оборони (Положення про єдину систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів) та інші.

Хоча співпраця з ЄС і НАТО надає Україні значні переваги, висока залежність від міжнародної допомоги може стати викликом у разі зміни політичних пріоритетів західних країн. Довготривала підтримка потребує стабільних політичних відносин і відповідних реформ усередині України. Якщо ці умови не будуть виконані, інтеграція може сповільнитися або стати менш ефективною.

Важливим аспектом міжнародної співпраці України у сфері боротьби з тероризмом є активна участь антитерористичних структур ГУАМ – Організації за демократію та економічний розвиток, до якої входять: Грузія, Україна, Азербайджан і Молдова.

Дана організація є міжнародною міжурядовою регіональною організацією, яка заснована вищезазначеними державами на Київському саміті ГУАМ 23 травня 2006 року.

У її становленні можна виділити три етапи:

- зустріч Президентів Азербайджану, Грузії, Молдови та України 10 жовтня 1997 року у Страсбурзі;
- створення Об'єднання ГУАМ на Ялтинському саміті 7 червня 2001 року на основі цілей та принципів Ялтинської Хартії ГУУАМ та подальшої трансформації в регіональну організацію (у період 1999-2005 років до складу Об'єднання ГУУАМ входив Узбекистан);
- створення Організації за демократію та економічний розвиток на Київському саміті ГУАМ 23 травня 2006 року.

Також, ГУАМ була створена як регіональна організація для сприяння економічній співпраці, політичній стабільності та безпеці у регіоні, але з часом антитерористична складова стала одним із пріоритетів діяльності.

Основними цілями ГУАМ є:

- утвердження демократичних цінностей, забезпечення верховенства права та поваги прав людини;
- забезпечення сталого розвитку;
- зміцнення міжнародної та регіональної безпеки і стабільності;
- поглиблення європейської інтеграції для створення спільного простору безпеки, а також розширення економічного та гуманітарного співробітництва;
- розвиток соціально-економічного, транспортного, енергетичного, науково-технічного та гуманітарного потенціалу сторін;
- активізація політичної взаємодії та практичного співробітництва у сферах, що становлять взаємний інтерес.

Держави-учасниці ГУАМ керуються принципами поваги суверенітету і територіальної цілісності, недоторканості їх кордонів і невтручання у внутрішні справи,

іншими загально визнаними принципами і нормами міжнародного права. Важливим принципом є прийняття рішень консенсусом, що дає змогу повною мірою врахувати інтереси кожної держави-члена та вигідно відрізняє ГУАМ від багатьох інших міжнародних організацій і структур.

Участь України у цій організації відіграє важливу роль в контексті боротьби з міжнародним тероризмом, контрабандою, торгівлею людьми та іншими формами організованої злочинності, які тісно пов'язані з терористичною діяльністю.

У державах-учасниках ГУАМ функціонують національні міжвідомчі групи цільового призначення, розгортаються національні сегменти Міждержавної інформаційно-аналітичної системи (далі – МІАС) – національні інформаційно-аналітичні центри, міждержавними експертними комісіями проводяться спільні операції ГУАМ.

Одна із них, Міжвідомча група України у Віртуальному Центрі ГУАМ по боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, розповсюдженням наркотиків та іншими небезпечними видами злочинів (далі – Міжвідомча група), яка є національним міжвідомчим органом цільового призначення, утвореним з метою забезпечення участі України у функціонуванні зазначеного Віртуального Центру та Міждержавної Інформаційно-Аналітичної Системи (далі – МІАС) ГУАМ.

Міжвідомча група у своїй діяльності керується Угодою про співробітництво між Урядами держав – учасниць ГУАМ у сфері боротьби з тероризмом, організованою злочинністю та іншими небезпечними видами злочинів від 20 липня 2002 року, Угодою про створення Віртуального Центру ГУАМ по боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, розповсюдженням наркотиків та іншими небезпечними видами злочинів і МІАС ГУАМ від 4 липня 2003 року, Рамковою Програмою ГУУАМ – США із сприяння торгівлі і транспортуванню, забезпеченню прикордонного і митного контролю, боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю і розповсюдженням наркотиків від 6 грудня 2002 року, Положенням про Віртуальний Центр ГУАМ по боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, розповсюдженням наркотиків та іншими небезпечними видами злочинів, Основними принципами Міждержавної Інформаційно-Аналітичної Системи (МІАС) ГУАМ та Положенням про Міжвідомчу групу України у Віртуальному Центрі ГУАМ по боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, розповсюдженням наркотиків та іншими небезпечними видами злочинів, затвердженим Указом Президента України від 18 травня 2006 року № 413.

Основними завданнями згаданої Міжвідомчої групи є:

- сприяння поліпшенню співробітництва між правоохоронними органами України у сфері боротьби з тероризмом, організованою злочинністю, розповсюдженням наркотиків та іншими небезпечними видами злочинів;
- підготовка з урахуванням вимог міжнародних договорів та зарубіжного досвіду пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення діяльності відповідних державних органів в Україні з питань боротьби з тероризмом, організованою злочинністю, розповсюдженням наркотиків та іншими небезпечними видами злочинів;
- забезпечення роботи відповідних міждержавних експертних комісій, участь в експертному розгляді питань, пов'язаних із функціонуванням Віртуального Центру ГУАМ;
- забезпечення проведення тренувань і підготовки представників правоохоронних органів та інших фахівців, які беруть участь у вирішенні завдань Віртуального Центру ГУАМ та інші завдання[9, 10].

Саме ця структура забезпечує обмін інформацією між країнами-членами ГУАМ, координацію оперативних дій і спільних розслідувань, що дозволяє ефективно виявляти терористичні мережі та їхню діяльність у регіоні. Співпраця України з ГУАМ

у цьому напрямі дає можливість координувати свої зусилля з іншими країнами регіону, зокрема у питаннях запобігання транскордонній злочинності, яка часто є основою для фінансування тероризму.

Таким чином, участь України в антитерористичних структурах ГУАМ зміцнює її позиції у боротьбі з тероризмом як на регіональному, так і на міжнародному рівні. Співпраця з країнами-членами ГУАМ дозволяє Україні краще протидіяти терористичним загрозам у своїх прикордонних регіонах, а також обмінюватися передовими практиками з партнерами. Це доповнює інші міжнародні зусилля України, зокрема інтеграцію до структур ЄС та НАТО, і сприяє загальному зміцненню безпеки країни.

В той же час, важливим є розгляд питання щодо ініціювання нової регіональної антитерористичної структури, що об'єднувала б слов'янські країни, базуючись на їхній спільній історії, етнічному та релігійному походженні, може мати значний потенціал для зміцнення регіональної безпеки та покращення співпраці у боротьбі з тероризмом.

Структуру із умовно названу Антитерористичний центр слов'янських країн, могли б заснувати такі слов'янські країни як: Україна, Польща, Болгарія, Сербія, Хорватія, Словенія, Чехія, Чорногорія, Словаччина, Боснія та Герцеговина, Північна Македонія мають багаті історичні зв'язки, що могли б стати основою для спільної антитерористичної структури. Культурна близькість, схожі мовні й релігійні традиції створюють потенціал для тіснішої співпраці, оскільки спільна культурна ідентичність сприяє більшій довірі та розумінню між державами.

Спільна історія боротьби за незалежність і територіальну цілісність у багатьох цих країн створює основу для спільних зусиль у боротьбі з сучасними загрозами.

Країни регіону стикаються з подібними викликами, серед яких тероризм, організована злочинність, торгівля людьми, кіберзагрози та гібридні загрози. Спільні безпекові виклики можуть стати рушійною силою для об'єднання зусиль у межах нового Антитерористичного центру. Ця структура могла б зосередитися на координації дій з боротьби з тероризмом, особливо в умовах зростання нестабільності у сусідніх регіонах, таких як Близький Схід і Північна Африка.

Слов'янські країни мають спільне релігійне та етнічне коріння, що може бути додатковим чинником, який сприятиме підвищенню рівня співпраці. Більшість цих країн є християнськими (як православними, так і католицькими), і це створює платформу для взаєморозуміння у питаннях запобігання радикалізації та екстремізму. Протидія радикалізації на основі релігійних переконань та спільних цінностей могла б стати одним із напрямів діяльності такого антитерористичного центру.

Окрім того, етнічна спорідненість і культурна близькість можуть допомогти у створенні спільних програм з реабілітації радикалізованих осіб та інтеграції громад, вразливих до терористичного впливу. Це також сприятиме запобігання розколів всередині суспільства на етнічній чи релігійній основі.

Попри спільну культурну спадщину, слов'янські країни мають різні геополітичні інтереси, що може стати суттєвим викликом для створення єдиної антитерористичної структури. Різні країни орієнтуються на різні міжнародні альянси: частина з них є членами ЄС і НАТО, інші підтримують нейтральну позицію або мають інші зовнішньополітичні пріоритети. Наприклад, Сербія, яка традиційно має тісні зв'язки з Росією, може мати інші підходи до боротьби з тероризмом, ніж країни-члени НАТО, такі як Польща чи Чехія.

Ця внутрішня різnorodність може стати суттєвою перешкодою для досягнення повної координації дій та вироблення спільних стратегій. Крім того, геополітичний тиск з боку інших держав, зокрема Росії, може ускладнити реалізацію ініціативи, оскільки РФ може сприймати таку структуру як загрозу її впливу на слов'янські країни.

Іншим викликом може стати недостатня інституційна спроможність та фінансування у деяких слов'янських країн. Створення нової регіональної структури вимагає значних фінансових і організаційних ресурсів, зокрема для забезпечення ефективного обміну інформацією, проведення навчань та підтримки спільних операцій. Країни, що не мають достатнього фінансування, можуть не зуміти повністю реалізувати потенціал такої структури, що призведе до дисбалансу у внесках до спільної справи.

У деяких слов'янських країнах досі існують історичні конфлікти та політична напруга, що може стати перешкодою для повноцінної співпраці. Наприклад, давні конфлікти між країнами колишньої Югославії або суперечності між окремими державами регіону можуть ускладнити створення єдиного центру боротьби з тероризмом. Для досягнення успіху в цьому напрямку країнам слід було б подолати історичні образи та знайти шляхи для політичного діалогу.

Таким чином, ініціювання нової регіональної антитерористичної структури, що об'єднувала б слов'янські країни, може стати важливим кроком у зміцненні регіональної безпеки та протидії тероризму на основі спільної історії, культурних зв'язків та безпекових інтересів. Водночас цей процес не позбавлений викликів, зокрема геополітичних і політичних перепон, що потребуватиме чіткої стратегії та великої дипломатичної роботи. Така структура могла б стати важливим доповненням до вже існуючих міжнародних зусиль і сприяти стабілізації безпеки в Центральній та Східній Європі.

Висновки. Отже, загалом участь України у регіональних структурах, таких як ГУАМ сприяє зміцненню безпеки у Східній Європі та координації дій з іншими країнами в боротьбі з тероризмом. Міжнародна співпраця у цьому напрямі допомагає Україні ефективніше реагувати на сучасні виклики, включаючи терористичні загрози, організовану злочинність і кібертероризм.

Ініціювання нових регіональних форматів, таких як створення Антитерористичного центру слов'янських країн, може стати додатковим інструментом для боротьби з тероризмом на основі спільної історії, культурних зв'язків і безпекових інтересів.

Загалом, активна участь України в ГУАМ сприятимуть посиленню здатності України протистояти тероризму, забезпечити безпеку на національному і міжнародному рівнях.

Одночасно, розгляд створення нової структури може удосконалити функціонування загальнодержавної системи боротьби з тероризмом в Україні.

Список використаних джерел:

1. Громовенко К. В. Сучасні організаційно-правові засади протидії міжнародному тероризму з боку світової спільноти. *Прикарпатський юридичний вісник*. Вип. 3(38). 2021. С. 94–101.
2. Троян І. Національна держава в сучасній системі міжнародних відносин. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія, Соціологія, Філософія*. Вип. 14. 2010. С. 56–59.
3. Лебедева А. Б. Проблеми співвідношення наднаціональності міжнародних організацій і суверенітету держав-членів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Вип. 28. Том 3. С. 174–177.
4. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
5. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
6. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15>

7. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06. 2003 № 964. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>

8. Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України: Указ Президента України від 14.04.1999 № 379. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/379/99>

9. Угода про співробітництво між Урядами держав-учасниць ГУУАМ у сфері боротьби з тероризмом, організованою злочинністю та іншими небезпечними видами злочинів: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2002 року № 1572 . URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1572>

10. Положенням про Міжвідомчу групу України у Віртуальному Центрі ГУАМ по боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, розповсюдженням наркотиків та іншими небезпечними видами злочинів, затвердженим: Указ Президента України від 18 травня 2006 року № 413. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/413>