

ДО ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ

У статті присвячено увагу дослідженню поняття та структури адміністративно-правового механізму боротьби з тероризмом, розглянуто діюче законодавство у зв'язку із цим, і зроблено відповідні висновки.

Ключові слова: *тероризм, адміністративно-правовий механізм боротьби з тероризмом, норма права, адміністративно-правова норма, нормативно-правовий акт.*

В статье посвящено внимание исследованию понятия и структуры административно-правового механизма борьбы с терроризмом, рассмотрено действующее законодательство в связи с этим, и сделаны соответствующие выводы.

Ключевые слова: *терроризм, административно-правовой механизм борьбы с терроризмом, норма права, административно-правовая норма, нормативно-правовой акт.*

The article is devoted attention to the study concept and structure of administrative and legal mechanism to combat terrorism, discussed current legislation in this regard, and the correct conclusions.

Keywords: *terrorism, administrative and legal mechanism to combat terrorism, the rule of law, administrative law, legal act.*

Постановка задачі. Стрімкий розвиток людства супроводжується цілою низкою визначних досягнень у різних сферах життєдіяльності, зокрема у медицині, у галузі інформаційних та комп'ютерних технологій, у питанні використання та збереження природних ресурсів, у освоєнні космосу та ін.. У той же час сучасному суспільству, притаманний і ряд значних проблем як техногенного, так і соціального характеру, при чому частина із них має загальнолюдський, глобальний характер, тобто загрожує не окремим людям, соціальним групам чи народам, а безпеці та нормальному існуванню людства взагалі. Однією з таких проблем є тероризм, яка на сьогодні стоїть на одному рівні з такими загальносвітовими проблемами як голод, глобальне потепління, СНІД, демографічна криза і т. ін.. З цього приводу слушно зазначають І. Дорош та В. Кучер, які пишуть, що у наш час явище тероризму досить поширене. Якщо донедавна звертання до терору як засобу вирішення політичних або релігійних проблем було винятковим, надзвичайним явищем, то в наші дні практично щоденні повідомлення про терористичні акти сприймаються як щось неминуче. Терор став органічною складовою сучасного життя і набув глобального характеру [1]. Також у даному контексті доречним буде привести точку І. М. Громівчука, який вказує, що тероризм як явище має глибокі історичні корені. Його історія нараховує стільки ж років, скільки і історія людської цивілізації. Ми є свідками того, що кінець ХХ і початок ХХІ століття характеризуються небувалим сплеском терористичних актів, у результаті яких загинули тисячі ні в чому невинних людей, знищено значні матеріальні цінності. Автор наголошує, що тероризм є достатньо складним феноменом, який постійно змінюється [2]. Його мотивації, механізми фінансування та підтримки, методи атаки та вибору цілей постійно еволюціонують і це значною мірою ускладнює ефективну стратегію протистояння цьому явищу та злочину. Тероризм насправду став глобальною загрозою, яка, у свою чергу, потребує глобальних дій у відповідь. Причому ця відповідь повинна охоплювати як витoki тероризму, його причинність і запобігання цьому злочину, так і адекватні та результативні механізми боротьби з ним [2]. В. Мисян-Мілясевиц, аналізуючи співпрацю держав у боротьбі з міжнародним тероризмом у ХХ столітті, зазначає, що боротьба з проявами міжнародного тероризму на сьогоднішній день є одним з основних питань, до яких прикута пильна увага міжнародної спільноти. В той час, коли кожного дня від терористичних актів гинуть десятки безневинних людей, а економіки держав зазнають збитків у мільйони доларів, представники держав – членів антитерористичної коаліції намагаються знайти шляхи подолання проблеми номер один [3, с.64].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Отже, з викладеного чітко видно, що проблема тероризму належить до найгостріших проблем сучасності, яка стосується всіх і кожного. Враховуючи актуальність даного питання, зрозуміло, що воно є предметом активних наукових пошуків дослідників із різних галузей науки та техніки, його вивчали та продовжують вивчати з правової, політичної, соціологічної, економічної, психологічної, культурної-духовної та інших точок зору. Зокрема проблема тероризму та боротьби із ним вона була у центрі уваги таких дослідників як: В. Ф. Антипенко, В. І. Литвиненко, Ю. М. Антонян, А. Д. Ко-

рецький, І. П. Біщенко, П. Д. Біленчук, Г. Вордлоу, Л. Н. Галенська, М. В. Назаркін, Ю. А. Іванов, А. А. Ковицький, В. Н. Кудрявцев, В. В. Крутов, Дж. Ламберт, У. Р. Латипов, В. О. Кучер, Є. Г. Ляхов, Л. А. Моджорян, Н. А. Бондаренко, В. П. Панов, У. Сломансон, В. В. Березуцький, С. І. Цветков, В. А. Ліпкан, та ін.. Віддаючи належне науковим напрацюванням цих та інших дослідників, слід зазначити, що в силу складності та багатогранності означеного проблемного питання ціла низка його аспектів потребує більш глибокого та змістовного аналізу. Так, на наш погляд необхідно більше уваги приділяти аналізу адміністративно-правового механізму боротьби з тероризмом, адже більшість авторів акцентують свою увагу на міжнародній та кримінально-правовій сторонах протидії цьому деструктивному, антисоціальному явищу. Варто погодитися з думкою про те, що сучасні умови розвитку терористичної активності зумовлюють необхідність комплексного підходу до протидії цьому явищу з використанням не лише кримінально-правових заходів, а усіх наявних засобів в рамках правового поля, у тому числі адміністративних.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку із цим метою даної статті є: дослідити поняття та структуру діючого в Україні адміністративно-правового механізму боротьби з тероризмом.

Спершу слід визначитися із сутністю поняття «тероризм», для того щоб чітко уявляти про який саме та з протидії чому (кому) саме механізм необхідно вести мову. Саме слово тероризм походить від латинського «terror» – страх жах [4, с.572]. На сторінках спеціальної літератури можна знайти багато точок зору, щодо визначення поняття тероризму. Так британський вчений П.Уілкінсон до елементів тероризму відносить систематичне застосування насильства в його найбільш руйнівних формах, створення загальної атмосфери страху, невпевненості і примусу більш широкої соціальної групи ніж жертви, до задоволення вимог, підкріплених насильством. Інший британський дослідник Клаттербах робить вказівку як на найважливіший ознаці тероризму – на застосуванні насильства чи погрози насильства проти небагатьох з тим, щоб залякати багатьох. Відповідно до точки зору Н.О'Саллівана тероризм має місце тоді, коли яка-небудь група, незалежно від того, чи знаходиться в її руках урядова влада чи ні, вирішує домогтися певних ідеологічних цілей такими методами, які не тільки підривають і суперечать вимогам внутрішнього і міжнародного права, але і покладаються для свого успіху в першу чергу на загрозу і застосування насильства [5, с.29–30].

В. Петрищев вважає, що тероризм – це систематичне, соціально і політично вмотивоване, ідеологічно зумовлене використання насильства або погрози застосування такого, за допомогою якого через залякування фізичних осіб здійснюється управління їх поведінкою у вигідному для терористів напрямку, і досягається визначена терористами мета [6, с.11]. Є. Кожушко визначає тероризм як тактика політичної боротьби, що характеризується систематичним застосуванням ідеологічно мотивованого насильства та виражається у вбивствах, диверсіях, саботажі, викраденнях та інших діях, які становлять загрозу життю і безпеці людей [7, с.17–18].

Автор и «Популярної юридичної енциклопедії» визначають тероризм: 1) у широкому розумінні – політика і практика терору, вид силової злочинності, 2) насилля або погроза застосування відносно фізичних осіб або організацій, а також знищення (пошкодження) або погроза знищенням (пошкодженням) майна та інших матеріальних об'єктів, що створюють небезпеку загибелі людей, спричинення значних майнових збитків або інших суспільно небезпечних наслідків, здійснювані з метою порушення суспільної безпеки, залякування населення, або здійснення впливу на прийняття органами влади рішень, вигідних терористам, або задоволення їх неправомірних майнових та (або) інших інтересів; посягання на життя державного або громадського діяча з метою припинення його державної або іншої політичної діяльності або з помсти за таку діяльність; напад на представника іноземної держави або співробітника міжнародної організації тощо; 3) злочин проти громадської безпеки, що полягає у здійсненні вибуху, підпалу або інших дій, котрі створюють небезпеку загибелі людей, залякування населення або здійснення впливу на прийняття рішень органами влади, а також погроза здійснення вказаних дій з тією самою метою [8, с.477].

Також слід зазначити, що в українському законодавстві є й офіційне визначення терміну «тероризм». Так у статті 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV закріплено, що тероризм – це суспільно небезпечна 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 [9].

З викладеного видно, що тероризм є організованою формою насильства, яке, як правило, застосовується по відношенню до широкого кола населення задля його залякування, пограння загальноновизнаних соціальних цінностей та демонстрації своєї сили з метою досягнення злочинних цілей. При чому між жертвами терористичних актів та цілями терористів прямого зв'язку, переважно, немає. Тобто застосування насильства та погроза його застосування не самоціль терористів, а спосіб (метод, засіб) досягнення тих чи інших безпосередніх цілей.

Для того, щоб ефективно протидіяти такому небезпечному та складному явищу як тероризм не достатньо лише передбачити кримінальну відповідальність за вчинення терористичних актів, має бути створений надійний та потужний механізм боротьби із ним, який дозволить комплексно підійти до вирішення даної

проблеми. І особлива роль тут, як ми вже зазначали вище по тексту, належить саме адміністративно-правовому механізму, адже він пов'язаний з безпосередньою реалізацією державної політики в усіх основних сферах суспільного життя за всіма найважливішими напрямками. Крім того саме в межах адміністративно-правового механізму функціонує більшість правоохоронних органів та користується його методами і засобами.

Будь-який державно-правовий механізм являє собою впорядковану сукупність взаємопов'язаних елементів реалізації певних функцій держави, що утворюють його структуру і орієнтовані на досягнення основної мети функціонування держави [10]. Т. П. Родік, досліджуючи адміністративно-правовий механізм регулювання діяльності дендрологічних парків визначає його як здійснення уповноваженими органами державної влади комплексу заходів щодо упорядкування, контролю, охорони дендрологічних парків як об'єктів природно-заповідного фонду з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, рослинного світу та підтримання загального екологічного балансу держави [11, с.135]. В. О. Белік, аналізуючи поняття та структура адміністративно-правової протидії корупції прокуратурою України, охарактеризував його як сукупність взаємопов'язаних елементів, які утворюють його структуру та спрямовані на досягнення основної мети його функціонування – уповільнення темпів зростання корупції, зменшення її обсягів, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь прокурорськими органами [12, с.192].

С. А. Буткевич у своїх роздумах з приводу сутності адміністративно-правового механізму запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму доходить висновку, що він являє собою спосіб організації і функціонування державних та правоохоронних органів, суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які за допомогою встановлених законодавством повноважень і методів діяльності покликані досягти обґрунтованої мети у сфері запобігання та протидії відмиванню доходів та фінансуванню терористичної діяльності [13, с.123].

Отже, враховуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що адміністративно-правовий механізм боротьби з тероризмом являє собою складну систему компетентних органів влади та посадових осіб, які у порядку та межах визначених адміністративно-правовими нормами, а також нормами суміжних галузей права, розробляють та (або) реалізують методи, способи, засоби та заходи протидії тероризму, а саме: виявляють умови і фактори, що сприяють його виникненню та розвитку; виявляють та притягають до відповідальності осіб винних у організації та (або) скоєнні терористичних актів; виявляють та усувають шкідливі наслідки терористичної активності.

Як і будь-яка інша система досліджуваного механізму має свої складові елементи. Описати із структурних елементів даного механізму в межах однієї статті не можливо, втім деякі із них мають особливе значення, оскільки відіграють роль системоутворюючих, формують організаційно-правову основу адміністративно-правового механізму боротьби зі злочинністю. До таких елементів належать норми права та нормативно-правові акти, а також система суб'єктів, що формують та (або) реалізують державну політику у сфері боротьби з тероризмом.

Норма права – це загальнообов'язкове, формально-визначене правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), встановлене або санкціоноване державою як регулятор суспільних відносин, яке офіційно закріплює міру свободи і справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечується всіма заходами державного впливу, аж до примусу [14, с.275]. Безпосередньо адміністративно-правові – це правила поведінки, встановлені державою (Верховною Радою України, органом виконавчої влади) з метою регулювання суспільних відносин у сфері державного управління [15, с.34]. В. К. Колпаков зазначає, що норма адміністративного права – це обов'язкове правило поведінки, яке встановлене і охороняється державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері державного управління [16, с.62].

Завдяки нормам адміністративного права, визначається коло суб'єктів, які формують та (або) реалізують державну політику у сфері боротьби з тероризмом, встановлюють їх завдання та функції, права та обов'язки (повноваження) у цій галузі, підстави, межі та порядок здійснення заходів протидії тероризму, тощо. Тобто дані норми визначають правовий режим функціонування адміністративно-правового механізму боротьби з тероризмом. Слід погодитися з С. В. Ківаловим у тому, що за допомогою адміністративно-правової норми створюється режим управління, який виключає будь-яку можливість свавілля у діях суб'єкта – носія владних повноважень. Він діє тільки в межах правової можливості, встановленої правовою нормою [17, с.34].

Що ж стосується нормативно-правового акту, як елементу досліджуваного механізму, то його роль полягає у тому, що саме у їх приписах отримують свою об'єктивацію вищезгадані норми. Крім того, нормативно-правові акти відображають ієрархію, тобто юридичну силу правових, в тому числі адміністративно-правових норм. Нормативно-правовий акт – це офіційний документ, в якому виражається волевиявлення (рішення) уповноважених суб'єктів права, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин [14, с.311]. Або ж як пишуть Ю. С. Шемшученко, С. В. Бобровник та В. П. Нагребельний, що нормативно-правовий акт являє собою офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави і встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права. Нормативно-

тивно-правовий акт відображає волю уповноваженого суб'єкта права, є обов'язковим для виконання, має документальну форму закріплення, забезпечується у виконанні державою, у тому числі примусовими засобами [18, с.192]. На сьогодні організаційно-правові засади боротьби з тероризмом регулюються цілою низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили як міжнародного, так і національного характеру. Серед останніх центральне місце посідають Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV [9] та Указ Президента України «Про концепцію боротьби з тероризмом» від 25.04.2013 № 230/2013 [19]

Далі, система суб'єктів, що формують та (або) реалізують державну політику у галузі боротьби з тероризмом. Даний елемент складає, так званий, організаційно-інституційний блок адміністративно-правового механізму боротьби зі злочинністю, до якого входять органи державної влади, місцевого самоврядування та посадові особи, які згідно із діючим законодавством у тій чи іншій мірі вирішують питання щодо організації та здійснення протидії тероризму. Відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV [9] організація боротьби з тероризмом в Україні та забезпечення її необхідними силами, засобами і ресурсами здійснюються Кабінетом Міністрів України у межах його компетенції. Центральні органи виконавчої влади беруть участь у боротьбі з тероризмом у межах своєї компетенції, визначеної законами та виданими на їх основі іншими нормативно-правовими актами. Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є: Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство оборони України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань; Управління державної охорони України.

Також у законі передбачено, що до участі у здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності, залучаються у разі необхідності також: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; Служба зовнішньої розвідки України; Міністерство закордонних справ України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику в електроенергетичному, вугільно-промисловому та нафтогазовому комплексах; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сферах транспорту; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну фінансову політику; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну аграрну політику; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику[9].

Правовий статус суб'єктів протидії тероризму визначається вищезгаданим законом «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV [9], а також рядом інших спеціальних нормативно-правових актів, наприклад, Закон України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII [20], Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 № 565-XII [21], Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 06.04.2011 № 383/2011 [22] та ін..

Висновок. Отже, резюмуючи вищевикладене, можемо констатувати, що сьогодні в Україні закладені необхідні організаційно-правові основи адміністративно-правового механізму боротьби з тероризмом. Втім казати про те, що у нашій державі створено та функціонує надійний та ефективний механізм всебічної протидії терористичній активності, поки що зарано. Необхідно якісно доопрацювати нормативно-правове підґрунтя організації та функціонування зазначеного механізму із тим, щоб усунути наявні у ньому прогалини та недоліки, а також оптимізувати систему суб'єктів боротьби з тероризмом. Особливу увагу у цьому контексті слід приділити питанням правового врегулювання взаємодії між зазначеними суб'єктами. Адже на сьогодні відсутні чітко визначені механізми співпраці суб'єктів, що здійснюють протидію тероризму, між собою, що є суттєвим недоліком, так як неодмінною умовою ефективності функціонування будь-якого механізму є наявність тісних та злагоджених зв'язків між його елементами.

Література

1. Дорош І., Кучер В. *Боротьба з тероризмом: особливості, методи, шляхи* // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/5843/1/31.pdf>
2. Громівчук І. М. *Міжнародно-правове визначення тероризму як основа ефективної боротьби з ним* // [Електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://jrnل.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/viewFile/3276/3231>
3. Мисян-Милясевич В. *Співпраця держав у боротьбі з міжнародним тероризмом у ХХ столітті (історико-правовий аспект)* // *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*, 2008, вип.25, с.64-70.

4. Словник інішомовних слів. Уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкаранута . – К.: Наукова думка, 2000, с.680
5. Мохончук С.М. Уголовная ответственность за терроризм [Текст] : Дис...канд. юрид. наук: 12.00.08 / Мохончук Сергей Михайлович ; Университет внутренних дел. – Х., 1999. – с.187
6. Петрищев В.Е. Заметки о терроризме. – М. : Эдиториал УРСС, 2001. –288 с.
7. Бельков О. Международный терроризм слова и смыслы [Текст] /Бельков О. // Власть. – 2002. – №2.-С.17-24.
8. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко... В. С. Ковальський (кер.) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
9. Про боротьбу з тероризмом : Закон України : від 20.03.2003 № 638-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003, N 25, ст.180
10. Лекарь С. І. Місце адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави у системі державно-правового механізму // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://aplaw.knu.ua/index.php/holovna/item/60-mistse-administratyvno-pravovoho-mekhanizmu-zabezpechennya-ekonomichnoyi-bezpeky-derzhavu-u-systemi-derzhavno-pravovoho-mekhanizmu-lekar-s-i>
11. Родік Т. П. Поняття адміністративно-правового механізму державного регулювання діяльності дендрологічних парків в Україні // Науковий журнал «Юридичні науки». Серія: Право та державне управління, №1, 2013,- с.131-136
12. Белік В. О. Поняття та структура адміністративно-правової протидії корупції прокуратурою України // Порівняльно-аналітичне право, № 3-2, 2012, с.188-102
13. Буткевич С. А. Адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского Серия «Юридические науки». Том 21 (60). № 2. 2008 г. С. 118-124.
14. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
15. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. А37 [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец./ Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
16. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, –1999. –736 с.
17. Административное право Украины: Учебник /Под общей ред. С.В. Кивалова.— Х.: «Одиссей», 2004.— 880 с.
18. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемчученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл», т. 4: Н-П. – 2003. – 736 с.
19. Про концепцію боротьби з тероризмом : Указ Президента України : від 25.04.2013 № 230/2013 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/230/2013>
20. Про Службу безпеки України : Закон України : від 25.03.1992 № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 27, ст.382
21. Про міліцію : Закон України : від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, N 4, ст. 20
22. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 383/2011 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/383/2011>