

**ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ У СИСТЕМІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

На сучасному етапі розвитку незалежної української держави очевидним є той факт, що соціальні та економічні перетворення, які відбулись у суспільстві, сприяли активній інтеграції країни до міжнародного гуманітарного простору, уніфікації процесів її внутрішніх та зовнішніх відносин під впливом глобалізації. Остання, крім того, зумовила тенденцію до транснаціоналізації злочинності, широкого використання в її арсеналі терористичних форм та методів впливу на суспільні відносини. У зв'язку з цим тероризм становить значну загрозу національній безпеці України, адже він набув таких масштабів у світі, що проблему боротьби з ним зараз називаються однією з першочергових.

Проблеми боротьби з тероризмом, у тому числі правові, в літературі порушуються постійно. Серед українських дослідників у цій галузі можна назвати В. Антипенка, Т. Бояр-Созановича, В. Глушкова, В. Смелянова, Л. Мошкову, В. Тихого, у працях яких розкривається кримінально-правовий аспект тероризму й аналізуються норми відповідальності за тероризм в українському законодавстві. Разом із тим, характеристиці правового механізму протидії тероризму у системі забезпечення внутрішньої безпеки держави, якій присвячено дану статтю, все ж приділено недостатньо уваги.

Під тероризмом (від лат. *terror* – жах) розуміють суспільно небезпечну діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та

органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я людей або погрози вчинення злочинних дій із метою досягнення злочинних цілей.

Як зазначає Л. І. Мошкова, сьогодні на можливість вироблення загальної дефініції тероризму впливає складність, багатогранність і своєрідність цього феномену, а також дотримання деяких елементарних логічних умов. По-перше, треба чітко розрізнити вживання поняття «тероризм» у прямому і переносному значеннях. По-друге, необхідно вийти за межі кола, створеного прагненням поставити дефініцію тероризму в залежність від найрізноманітніших форм і випадків застосування збройного насилля, терористичний характер яких іще не доведений. По-третє, визначення тероризму повинно бути принципово повним, враховуючи не тільки ті його ознаки, які об'єднують його з іншими формами насильницьких дій, а головне, й суттєві, специфічні характеристики, які відмежовують терористичне насилля від нетерористичного. По-четверте, треба враховувати, що дії, які становлять специфіку тероризму, в межах інших форм збройного насильництва мають частковий чи допоміжний характер і, навпаки, деякі вирішальні для цих форм акції посідають підпорядковане місце в практиці терористичних організацій [1, с. 6 – 7].

Необхідно розрізнити два споріднених, але різних поняття – терор і тероризм. Терор – це насилля влади з її державним апаратом стосовно народу з метою придушення не тільки опозиції, але й усього загалу, з метою викликати жах і позбавити

наміру чинити спротив. Іншими словами, терор – це насилля з боку сильного. Жертви владного терору налічують тисячі і навіть мільйони людей. Натомість тероризм – це насилля «з боку слабшого», насилля, що виходить від опозиційних прошарків суспільства, радикально налаштованих і, як правило, нечисленних. Тероризм має політичну, соціальну чи національну визначальну ознаку залежно від цілей своїх носіїв. Тероризм як явище спрямований на досягнення подвійної мети. Перша – вчинити тиск на органи влади, залякати, посіяти страх і непевність. Друга мета і водночас ознака тероризму – викликати співчуття в своїй цільовій аудиторії, тобто в тому прошарку суспільства, який, як вважається, піддається гнобленню або дискримінації, але поступається в радикальності терористам. Таким чином, тероризм не можливий без того, щоб терористи не повідомили про свою відповідальність за здійснений акт насилля.

За даними В. В. Лунєєва, сумарний рівень злочинів терористичної спрямованості у світі за останні 20 років зріс у 5,5 разів, а рівень самого тероризму – більше ніж у 17,5 разів, організації незаконних збройних формувань або участі в них – у 267 разів, організації терористичних угруповань – у 2,9 рази [2, с. 134].

Використовуючи соціальну напругу та недосконалість законодавства, володіючи значними фінансовими ресурсами, тероризм активно протидіє соціальному та правовому впливові на нього з боку суспільства, держави, її правоохоронних органів, а часом навіть об'єднується з організованою злочинністю, активно впроваджуючи свої методи у її систему, а також використовуючи її потенціал та можливість для реалізації власних цілей. Усе це обумовлює необхідність здійснення цілого комплексу заходів державної та суспільної протидії тероризму на основі єдиної стратегії і тактики боротьби. Важливу роль при цьому відіграють законодавчі чинники відповідного механізму, про ос-

новні елементи якого надалі й піде мова.

У спеціальній літературі цілком справедливо звертається увага на те, що центральна роль у механізмі правового регулювання належить нормам права, які є моделлю правомірної поведінки і встановлюють відповідальність за поведінку протиправну [3, с. 433]. У масиві галузевого законодавства, присвяченого протидії тероризму, можна виділити дві групи законодавчих актів: акти загального значення; спеціальні акти.

Серед законодавчих актів першої групи слід назвати Закон України «Про основи національної безпеки України» [4], який, з урахуванням предметної сфери правового регулювання, визначає такі елементи механізму протидії злочинності взагалі і тероризму зокрема:

– об'єкти впливу: загрози посягань із боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян; злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму; загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України; можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів тощо (ст. 7).

На нашу думку, перелік об'єктів впливу, визначений у цій статті, потребує уточнення. У зв'язку з цим ми вважаємо, що вона мала б закінчуватися так: «Перелік сфер та видів загроз національним інтересам і національній безпеці України не є виключним. Законодавчими актами можуть передбачатися й інші їх види та органи, які здійснюють діяльність щодо забезпечення безпеки від зовнішніх та внутрішніх загроз». Важливість такого доповнення обумовлена тим, що: по-перше, інтенсивний характер суспільного життя, який нерозривно пов'язаний із технічним

прогресом, спричиняє не відомі раніше явища і чинники, що створюють небезпеку; по-друге, важливість законодавчого закріплення переліку загроз, які створюють небезпеку для людини, суспільства та держави, є, з одного боку, важливою передумовою діяльності державних органів щодо забезпечення зовнішньої і внутрішньої безпеки, а з іншого – заходом щодо запобігання свавіллю держави в особі її органів у боротьбі з так званими уявними, хибними загрозами;

– суб'єкти впливу: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України тощо (ст. 4);

– принципи діяльності: пріоритет прав і свобод людини і громадянина, верховенство права, своєчасність і адекватність заходів, чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади тощо (ст. 5);

– основні функції та напрямки діяльності: прогнозування, своєчасне виявлення, попередження і нейтралізація зовнішніх і внутрішніх загроз, захист суверенітету і територіальної цілісності України, безпеки її прикордонного простору, забезпечення особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, збереження соціально-політичної стабільності суспільства, реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, зосередження ресурсів і посилення координації діяльності правоохоронних, розвідувальних і контррозвідувальних органів України тощо (ст. 8, 10);

– повноваження окремих суб'єктів: на-

приклад, Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у цій сфері; Кабінет Міністрів України вживає заходи щодо забезпечення громадського порядку і боротьби зі злочинністю; правоохоронні органи ведуть боротьбу зі злочинністю і протидіють тероризму тощо (ст. 9).

Серед законодавчих актів другої групи особливе значення у контексті досліджуваної теми має Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [5], який регламентує організаційно-правові питання функціонування та взаємодії окремих елементів зазначеного механізму. Він, зокрема, визначає:

– основні види об'єктів впливу у вигляді різновидів терористичних загроз, які надходять від ядерної, хімічної, бактеріологічної (біологічної) та іншої зброї масового ураження або її компонентів, інших шкідливих для здоров'я людей речовин, засобів електромагнітної дії, комп'ютерних систем та комунікаційних мереж тощо (ст. 1);

– систему та повноваження суб'єктів протидії, яку утворюють, по-перше, органи, що здійснюють боротьбу з тероризмом (Служба безпеки України, МВС України, Міністерство оборони України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державний департамент України з питань виконання покарань, Управління державної охорони України), по-друге, органи, які залучаються до здійснення заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності (Служба зовнішньої розвідки України, окремі міністерства та відомства) (ст. ст. 4 – 6);

– організаційні питання взаємодії суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом. При цьому можливі такі напрямки спільної діяльності: припинення конкретних злочинів, взаємо-

обмін інформацією, забезпечення ефективного прикордонного контролю та контролю видачі документів, запобігання діям або пересуванню терористів, терористичних груп чи терористичних організацій, припинення спроб іноземців, щодо яких є дані про їх причетність до міжнародних терористичних груп чи організацій, здійснювати транзитний проїзд через територію України (ст. 8), а також сприяння цим спеціальним суб'єктам з боку інших органів та установ (ст. 9);

– особливості реалізації окремих запобіжних заходів, зокрема, антитерористичної операції (ст. ст. 10 – 16), інформування громадськості про вчинення терористичного акту (ст. 17) тощо;

– питання відшкодування заподіяної терористичним актом шкоди та соціальної реабілітації осіб, які постраждали від терористичного акту (ст. ст. 19, 20);

– питання відповідальності за участь у терористичній діяльності, зокрема, у формах учинення терористичних актів (ст. ст. 23 - 24) та сприяння терористичній діяльності (ст. 25);

– організаційно-правові засади та форми міжнародного співробітництва у сфері боротьби з тероризмом (ст. ст. 26 – 29);

– засади організації та здійснення контролю і нагляду за діяльністю, спрямованою на боротьбу з тероризмом (ст. ст. 30, 31).

Заходи щодо скорочення доходів від терористичної діяльності та унеможливлення його фінансування регламентує Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [6], у якому поряд із завданнями та суб'єктивним

складом учасників цієї боротьби, колом об'єктів цілеспрямованого впливу, комплексами запобіжних заходів та специфікою їх організації і здійснення, визначаються також спеціальні повноваження окремих суб'єктів протидії фінансуванню тероризму (ст. ст. 15, 16).

Питанням загальної організації та здійснення протидії тероризму усією системою спеціальних державних органів у рамках названого механізму присвячено закони України «Про контррозвідальну діяльність» [7] та «Про розвідальні органи» [8]. Ними конкретизовано, зокрема, такі елементи цієї системи, як зміст діяльності у сфері забезпечення державної безпеки, мету та завдання діяльності, її принципи та підстави здійснення, організаційно-правові засади, функції і повноваження розвідальних і контррозвідальних органів у сфері протидії тероризму тощо.

Підбиваючи підсумок аналізу законодавчих чинників механізму протидії тероризму, варто відзначити, що окреслена система в основному є сформованою, має структурований вигляд, логічно обумовлений специфікою здійснюваного впливу, що відповідає сучасній нормотворчій практиці та світовим стандартам. У перспективі розвиток відповідної системи буде пов'язаний із прийняттям низки нормативних документів, у тому числі відомчих та міжвідомчих, у яких буде конкретизовано питання компетенції окремих суб'єктів, їх служб та підрозділів у сфері протидії тероризму, тактики застосування окремих запобіжних заходів, методики організації комплексного впливу за окремими напрямками діяльності.

Література

1. Мошкова Л. І. Феномен виникнення та проявів тероризму в сучасних умовах: Автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд. політ. наук: 23.00.04 / Л. І. Мошкова. – Одеса, 2001. – 24 с.
2. Лунеев В. В. Эпоха глобализации и преступность / Лунеев В. В. – М.: Норма, 2007. – 272 с.
3. Аванесов Г. А. Криминология / Аванесов Г. А. – М.: Академия МВД СССР, 1984. – 500 с.
4. Про основи національної безпеки України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
5. Про боротьбу з тероризмом: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
6. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним

шляхом: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.

7. Про контррозвідувальну діяльність: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 12. – Ст. 89.

8. Про розвідувальні органи: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 19. – Ст. 94.

Анотації

У статті дається характеристика правового механізму протидії тероризму як елемента забезпечення внутрішньої безпеки держави.

В статті дається характеристика правового механізму протидії тероризму як елемента забезпечення внутрішньої безпеки держави.

In the article the legal mechanism of terrorism counteraction as element of guarantee of state internal security is characterized.

УДК 351.74

О. А. МАРТИНЕНКО,
*д-р юрид. наук,
доц., проф. ННПЕС ХНУВС*

ДІЯЛЬНІСТЬ МВС УКРАЇНИ У ПОПЕРЕДЖЕННІ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Із 2000 р. у діяльності ОВС України чітко окреслюється орієнтація на європейські стандарти у сфері забезпечення правопорядку та більш широку імплементацію ратифікованих міжнародних угод із дотримання прав людини. Так, у 2000 р. було підготовлено програму розвитку діяльності ізоляторів тимчасового тримання, посилені спеціально-юридичні гарантії свободи та особистої недоторканності громадян у разі затримання, арешту та утримання під вартою. З метою недопущення тортур та інших форм насильства у спецустановах міліції відомчими нормативними актами МВС України було передбачено більш суворе обмеження можливостей застосування заходів фізичного впливу та спецзаходів до правопорушників.

Результатом пошуку нових форм взаємодії залучення громадськості до охорони правопорядку стала розробка Програми МВС України з розвитку партнерських стосунків між міліцією та населенням на 2000-2005 рр. Передбачені Програмою заходи мали за мету підняти на новий рівень ділове співробітництво між міліцією та населенням, створити організаційно-правову

систему для більш широкого залучення населення до проведення профілактичної роботи та охорони правопорядку. Принцип вчасного інформування населення про діяльність ОВС через засоби масової інформації покладений за одну з основ підвищення авторитету працівників ОВС, на практиці зумовив створення цілої низки аналітичних телерадіопрограм, спеціалізованих рубрик у відомчій пресі, започаткування «гарячих ліній» та перших інформаційно-рекламних кампаній.

Із 2004 р. у сфері забезпечення участі громадськості в діяльності органів внутрішніх справ як одного з пріоритетів відомчої політики запроваджуються нові напрями розвитку. На відміну від радянських часів та перших років незалежності, акцент було зроблено на встановлення режиму відкритого співробітництва з громадськими (правозахисними) організаціями, адекватного реагування на їх запити і пропозиції, вільного доступу до нетаємної інформації, активного залучення до заходів, що здійснюються ОВС у сфері охорони прав і законних інтересів громадян.

Для координації заходів МВС України у