

ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Проаналізовано найбільш поширені порушення антитерористичного законодавства з огляду на необхідність запровадження адміністративної відповідальності за їх вчинення.

Сучасні умови розвитку терористичної активності зумовлюють необхідність комплексного підходу до протидії цьому явищу з використанням усіх наявних засобів у рамках правового поля. Для ефективної протидії слід максимально використовувати можливості всіх галузей права, у тому числі й адміністративного.

Окремими аспектами юридичної відповідальності у сфері терористичної діяльності займалися такі вчені, як: В. П. Ємельянов, В. С. Зеленецький, О. Г. Парамузова, Ю. М. Антонян, К. Н. Салимов, О. В. Сав'юк, І. Л. Трунов, Ю. С. Горбунов, В. А. Ліпкан тощо. Кримінально-правовим засадам відповідальності за терористичну діяльність приділяється значна увага з боку фахівців-криміналістів, але проблеми запровадження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері протидії терористичній діяльності з боку науковців фактично не розглядаються.

У рамках даного дослідження ми розглянемо найбільш поширені порушення антитерористичного законодавства з огляду на необхідність запровадження адміністративної відповідальності за їх вчинення.

Загальні питання відповідальності за участь у терористичній діяльності врегульовані четвертим розділом Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [1], зокрема в ньому передбачаються матеріальні норми щодо відповідальності осіб шляхом притягнення їх до кримінальної відповідальності. Положеннями ст. 24 врегульований порядок притягнення до відповідальності організації за терористичну діяльність, а саме: організація, відповідальна за вчинення терористичного акту і визнана за рішенням суду терористичною, підлягає ліквідації, а належне їй майно конфіскується. У разі визнання судом України, в тому числі відповідно до її міжнародно-правових зобов'язань, діяльності організації (її відділення, філії, представництва), зареєстрованої за межами України, терористичною, дія-

льність цієї організації на території України забороняється, її українське відділення (філія, представництво) на підставі рішення суду ліквідується, а належні йому майно і майно зазначеної організації, яке знаходиться на території України, конфіскуються. Заява про притягнення організації до відповідальності за терористичну діяльність подається до суду відповідно Генеральним прокурором України, прокурорами Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ і Севастополь у встановленому законом порядку.

Слід зазначити, що на сьогодні у вітчизняному законодавстві відсутній чіткий порядок визнання організації терористичною та притягнення її до відповідальності, оскільки не вирішено насамперед питання щодо процесуальних норм, які будуть використовуватися у такому випадку.

Статтею 25 вищевказаного Закону передбачається відповідальність керівників та посадових осіб підприємств, установ і організацій, а також громадян за сприяння терористичній діяльності, зокрема якщо вони:

– фінансували терористів, терористичні групи (терористичні організації);

– надавали або збирали кошти безпосередньо чи опосередковано з наміром використання їх для вчинення терористичних актів чи злочинів терористичної спрямованості;

– проводили операції з коштами та іншими фінансовими активами: а) фізичних осіб, які вчиняли або намагалися вчинити терористичні акти або злочини терористичної спрямованості або брали участь у їх вчиненні чи сприяли вчиненню; б) юридичних осіб, майно яких безпосередньо чи опосередковано перебуває у власності чи під контролем терористів або осіб, які сприяють тероризму; в) юридичних і фізичних осіб, які діють від імені чи за вказівкою терористів або осіб, що сприяють тероризму, включаючи кошти, одержані або придбані з використанням об'єктів власності, що безпо-

середньо чи опосередковано перебувають у власності чи під контролем осіб, які сприяють тероризму, або пов'язаних із ними юридичних і фізичних осіб;

– надавали кошти, інші фінансові активи чи економічні ресурси, відповідні послуги безпосередньо чи опосередковано для використання в інтересах фізичних осіб, які вчиняють терористичні акти або сприяють чи беруть участь у їх учиненні, чи в інтересах юридичних осіб, майно яких безпосередньо чи опосередковано перебуває у власності чи під контролем терористів або осіб, які сприяють тероризму, а також юридичних і фізичних осіб, які діють від імені чи за вказівкою зазначених осіб;

– надавали допомогу особам, які брали участь у вчиненні терористичних актів;

– вербували фізичних осіб для заняття терористичною діяльністю, сприяли встановленню каналів постачання зброї терористам та переміщенню терористів через державний кордон України;

– переховували осіб, які фінансували, планували, підтримували чи вчиняли терористичні акти або злочини терористичної спрямованості;

– використовували територію України з метою підготовки чи вчинення терористичних актів або злочинів терористичної спрямованості проти інших держав або іноземців.

За передбачені вище дії настає юридична відповідальність згідно із законом без чіткої вказівки на її різновид.

Слід зазначити, що вказані й інші варіанти поведінки терористичного спрямування на сьогодні тягнуть за собою відповідальність кримінального характеру, адже інститут адміністративної відповідальності щодо даної галузі не розроблений, з огляду на що її суттєвий потенціал стосовно протидії терористичній діяльності не може бути використаний. Цілком зрозумілим є те, що за вчинення найбільш небезпечних дій терористичного спрямування повинна наставати кримінальна відповідальність. Адміністративну відповідальність можна застосовувати щодо тих дій, які сприяють терористичній діяльності чи створюють перешкоди для протидії їй з боку відповідних суб'єктів.

Порівняльний аналіз законодавства у сфері протидії терористичній діяльності дозволяє зробити висновок, що навіть держави, які потерпають від дій провідників тероризму та їх прибічників, не мають суттєвого інструментарію із застосування можливостей адміністративного права, зокрема розвинутого інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері протидії тероризму. Основна частина кра-

їн обмежується лише адміністративною відповідальністю за порушення: 1) законодавства щодо протидії легалізації отриманих злочинним шляхом доходів та фінансуванню тероризму; 2) правового режиму у районі проведення контртерористичної операції. В окремих країнах також передбачається даний вид юридичної відповідальності за розповсюдження екстремістських матеріалів.

В Україні лише один з названих варіантів правопорушень знайшов своє відображення в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП України) [2] та буде розглянутий нами далі. З огляду на вищевикладене, необхідно запровадити у вітчизняне законодавство адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері протидії терористичній діяльності.

Терористична діяльність може розвиватися виключно за умови достатнього фінансування, отже, ефективна протидія такій діяльності повинна починатися з протидії фінансуванню тероризму. Дії щодо фінансування тероризму кваліфікуються за ст. 258⁵ Кримінального кодексу України [3]. З боку адміністративного права існує можливість притягнення до адміністративної відповідальності за недодержання законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Об'єктом правопорушення в даному випадку є суспільні відносини, які пов'язані із запобіганням та протидією легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Правову основу такого запобігання та протидії утворює Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [4]. Відповідальність за вказані правопорушення передбачається статтями 166⁹ та 188³⁴ КпАП України. За ст. 166⁹ КпАП України суб'єкти можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо ідентифікації та вивчення фінансової діяльності особи, яка здійснює фінансову операцію; неподання, несвоєчасне подання або подання недостовірної інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу; ненадання, несвоєчасне надання додаткової інформації з приводу фінансових операцій, що стали об'єктом фінансового моніторингу, на запит спеціально уповноваженого центрально-

го органу виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу; порушення вимог щодо зберігання документів, що стосуються ідентифікації та вивчення фінансової діяльності осіб, які здійснюють фінансові операції, та проведених ними фінансових операцій; неповідомлення спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу про зупинення проведення фінансової операції, якщо її учасником або вигодоодержувачем є особа, яку включено до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності або стосовно яких застосовані міжнародні санкції; ненадання, не своєчасне надання або надання недостовірної інформації, пов'язаної з аналізом фінансових операцій, що стали об'єктом фінансового моніторингу, довідок та копій документів (у тому числі тих, що становлять банківської або комерційної таємниці) на запит спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу; розголошення в будь-якому вигляді інформації, що відповідно до закону є об'єктом обміну між суб'єктом первинного фінансового моніторингу та спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу, або факту її подання (одержання) особою, якій ця інформація стала відома у зв'язку з її професійною або службовою діяльністю

Статтею 188³⁴ КпАП України передбачена відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу щодо усунення порушень законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, або створення перешкод для виконання покладених на них обов'язків.

Вказані статті вже були предметом аналітичного огляду вітчизняними науковцями, тому ми більш детально зупинимося на розгляді правопорушень, які потребують свого запровадження в адміністративне законодавство України.

В районі проведення антитерористичної операції може встановлюватися спеціальний функціональний адміністративно-правовий режим – режим району проведення антитерористичної операції. Світова практика проведення антитерористичних операцій свідчить про поширеність порушень відповідного режиму певними посадовими особами, а також окремими громадянами. У зв'язку з цим виникає необхідність у встановленні адміністратив-

ної відповідальності за порушення режиму району проведення антитерористичної операції. Основними правопорушеннями у цій сфері можна визнати: а) непокору законним вимогам уповноважених Антитерористичним центром посадових осіб про дотримання заходів і тимчасових обмежень, встановлених на відповідній території, на яку поширюється правовий режим антитерористичної операції; б) проникнення або спроба проникнення без відповідного дозволу на територію, у межах якої введений правовий режим антитерористичної операції; в) перешкоджання проведенню антитерористичної операції тощо. Правовою основою в даному випадку є Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [1].

Наступним правопорушенням, яке безпосередньо впливає на ефективність здійснення протидії терористичній діяльності й потребує свого закріплення у КпАП України, є відповідні порушення законодавства щодо висвітлення інформації. В процесі проведення антитерористичної операції суб'єкти протидії тероризму стикаються з порушеннями законодавства представниками засобів масової інформації. В даному випадку відбувається складне поєднання конституційного права кожного на інформацію, з одного боку, а з іншого – негативного ефекту висвітлення порядку проведення антитерористичної операції, наданням інформації про сили та засоби, які використовуються при цьому. Ми пропонуємо ввести адміністративну відповідальність за порушення головним редактором, а також окремим автором (авторами) програми чи передачі встановленого законодавством порядку висвітлення антитерористичної операції. Правовою основою в даному випадку є закони України «Про боротьбу з тероризмом» [1], «Про телекомунікації» [5], «Про інформацію» [6] тощо.

З урахуванням темпу розвитку телекомунікаційних послуг актуальною стає необхідність у запровадженні адміністративної відповідальності суб'єкта господарювання, який надає хостинг-послуги, за можливість розміщення на серверах, що йому належать, інформації терористичного спрямування (приміром заклики до вчинення терористичних актів, пропаганда ідеології тероризму тощо), яка буде доступна користувачам веб-сайтів у мережі Інтернет. У даному випадку пропонується встановити солідарну відповідальність суб'єкта, який розмістив інформацію терористичного спрямування, і суб'єкта, який надав технічну можливість розміщення інформації. Перший суб'єкт повинен нести відповідальність кримінального характе-

ру, а другий – адміністративного. Також необхідно враховувати те, що у разі якщо суб'єкт господарювання, який надає хостинг-послуги, знає, що користувач хостинг-послуг буде використовувати його технічні можливості для розміщення інформації терористичного спрямування, та, незважаючи на це, надає таку можливість, то постає питання про притягнення винуватих осіб не до адміністративної, а до кримінальної відповідальності.

На сьогодні порядок надання телекомунікаційних хостинг-послуг здійснюється у спрощеному порядку без необхідності проходити ліцензування або отримання будь-якого спеціального дозволу. Фактично суб'єкт господарювання, який надає названі послуги, не несе будь-якої відповідальності за зміст інформації, що розміщена на його ресурсах. За відповідним договором між оператором (провайдером) хостинг-послуг та клієнтом відповідальність за розміщену інформацію покладається лише на клієнта хостинг-послуг. Оператор (провайдер) не має обов'язку контролювати відповідне наповнення веб-сайтів, які розміщені на його серверах, що створює можливість для їх використання провідниками терористичної діяльності та їх прибічниками задля досягнення своєї мети.

З огляду на вищевикладене, ми пропонуємо внести відповідні зміни у вітчизняне законодавство, зокрема до:

1. Закону України «Про телекомунікації» [5] щодо встановлення обов'язку щоденного моніторингу суб'єктами господарювання, які надають хостинг-послуги, інформації, яка розміщена на їх серверах з метою виявлення інформації терористичного спрямування й сповіщення відповідних державних органів про встановлені ними випадки. Технічна можливість такого моніторингу існує й не потребує суттєвих витрат фінансового та часового характеру.

2. Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо закріплення відповідальності суб'єкта господарювання, який надає хостинг-послуги, за невиконання обов'язку щоденного моніторингу своїх технічних потужностей на предмет розміщення інформації терористичного спрямування або недоведення до відома компетентних державних органів випадків використання його технічних можливостей з терористичною метою.

Протягом останніх років відбувається посилення екстремістської діяльності шляхом поширення матеріалів, які містять інформацію екстремістського спрямування. Наша держава не має відповідного спеціального закону щодо протидії вказаному явищу, а також адміністративно-

правового інструментарію притягнення винуватих осіб до адміністративної відповідальності.

На сьогодні країнами – учасницями СНД розроблений модельний закон щодо протидії екстремізму [7], який може бути основою Закону України «Про протидію екстремізму».

Адміністративна відповідальність в даному випадку, на нашу думку, може наставати в суб'єкта господарювання, який надає видавничі послуги, за видання екстремістських матеріалів, а також суб'єктів підприємницької діяльності за їх поширення.

Під екстремістськими матеріалами слід розуміти призначені для обнародування документи або інформацію на інших носіях, що закликають до здійснення екстремістської діяльності чи обґрунтовують необхідність здійснення такої діяльності, публікації, які обґрунтовують чи виправдовують соціальну, расову, національну, етнічну або релігійну перевагу або виправдовують практику здійснення військових або інших злочинів, спрямованих на повне або часткове знищення якої-небудь соціальної, расової, національної, етнічної або релігійної групи, а також офіційні матеріали заборонених екстремістських організацій.

Екстремістська діяльність у розглядуваній нами сфері полягає у плануванні, організації, підготовці чи здійсненні публічного виправдання тероризму або публічних закликів до здійснення терористичної діяльності суспільним чи релігійним об'єднанням, засобом масової інформації, будь-якою іншою організацією чи фізичною особою.

Окрім цього, необхідно зазначити, що з огляду на вищевикладене потребують відповідного корегування ст. 259 (Доставлення порушника), ст. 255 (Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення), ст. 262 (Органи (посадові особи), правомочні здійснювати адміністративне затримання) КпАП України з метою внесення органів, що здійснюють антитерористичну діяльність, до переліку тих суб'єктів, які мають повноваження щодо доставляння або адміністративного затримання правопорушника, а також складення протоколів у вказаних категоріях справ про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, врахування таких пропозицій дозволить більш ефективно протидіяти проявам терористичної діяльності на території України та якісно вплине на стан законності у нашій державі.

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що адміністративне право повинне

відігравати провідну роль у протидії терористичній діяльності. Ефективна протидія цьому негативному явищу неможлива без використання можливостей відповідного адміністративно-правового інструментарію. В Україні інститут

адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері протидії терористичній діяльності знаходиться на стадії становлення й потребує суттєвої уваги з боку правознавців з огляду на наявний суттєвий потенціал.

Список використаної літератури

1. Про боротьбу з тероризмом : закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
2. Про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
3. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
4. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України від 28 листоп. 2002 р. № 249-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.
5. Про телекомунікації : закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.
6. Про інформацію : закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХП // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
7. Щодо протидії екстремізму [Електронний ресурс] : модельний закон від 14 трав. 2009 р. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_151/print1282401165792596.

Надійшла до редколегії 22.01.2012

ТРОФИМОВ С. А. ПРОБЛЕМЫ ВВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ АНТИТЕРОРИСТИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Проанализированы наиболее распространенные нарушения антитеррористического законодательства с целью обоснования необходимости введения административной ответственности за их совершение.

TROFIMOV S. PROBLEMS OF INTRODUCTION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF COUNTERTERRORIST LEGISLATION

The most widespread violations of counterterrorist legislation with the purpose of ground of necessity of introduction of administrative responsibility for their are analyzed committing.