

1993. – № 9-10. – С. 178-192.

7. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти: Монографія. – К., 2002.
8. Рабінович П.М. Соціальна держава // Мала енциклопедія етнодержавознавства. – К., 1996.
9. Государственное право Германии: В 2 т. / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – Т. 1. – М., 1994.
10. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / Ф.М. Рудич, Р.В. Балабан, Ю.С. Ганжуров та ін.; Ф.М. Рудич (заг. ред.). – К., 2006.
11. Конституція України: Наук.-практ. коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. – Х.; К., 2003.
12. Павловська Л.М., Яковюк І.В. Правова держава // Загальна теорія держави і права: Підруч. / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х., 2002. – С. 148-163.
13. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2007.
14. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. і фак. – 4-е стер. вид. – К., 2001.
15. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. – Х., 2008.
16. Сухонос В.В. Теорія держави і права: Навч. посіб. – Суми, 2005. .
17. Шляхтун П.П. Конституційне право України: Підруч. – К., 2008.
18. Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М. Загальна теорія держави та права: Підруч. – 3-те вид., стер. – Львів, 2007.
19. Яковюк І.В. Виникнення та розвиток концепції соціальної держави // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2. – С. 24-29.
20. Бабкін В.Д. Від правової до соціально-правової держави // Правова держава: Щорічник наук. пр. – 2001. – Вип. 12. – С. 270-281.
21. Скрипнюк О. Проблеми соціальної держави в контексті концепції “державного мінімалізму” // Право України. – 2000. – № 11. – С. 17-21.
22. Ткачук П. Україна: шляхи формування соціальної держави // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 6. – С. 72-78.
23. Бобровник С.В. Держава та особа // Теорія держави і права. Академічний курс: Підруч. / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К., 2006. – С. 74-123.

Надійшла до редакції 15.09.2011

СМЕЛЬЯНОВ В.П.,

доктор юридичних наук, професор
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

СЕМИКІН М.В.,

кандидат юридичних наук, доцент
(Донецький національний університет)

УДК 343.341

**СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ**

Розглянуто питання щодо якості сучасного антитерористичного законодавства України, ступеня його відповідності міжнародним документам, запропоновано шляхи усунення недоліків та вдосконалення його положень.

Ключові слова: тероризм, терористичний акт, злочини терористичної спрямованості, терористичні злочини, терористична діяльність.

Рассматриваются вопросы качества современного антитеррористического законодательства Украины, степени его соответствия международным документам, предлагаются пути устранения недостатков и совершенствования его положений.

Ключевые слова: терроризм, террористический акт, преступления террористической направленности, террористические преступления, террористическая деятельность.

The questions of quality of modern counterterrorist legislation of Ukraine and its



accordance international documents and ways of removal of its failings are examined in this article.

Keywords: *terrorism, assassination, crimes of terrorist orientation, terrorist crimes, terrorist activity.*

У сучасний період однією з найактуальніших проблем є забезпечення нормативно-правової протидії терористичним проявам і насамперед удосконалення кримінально-правової протидії тероризму, оскільки у прийнятих останнім часом міжнародних конвенціях, присвячених проблемам боротьби з тероризмом, простежується чітка тенденція до розширення сфери кримінально-правової заборони терористичних діянь і рекомендовано встановити нові спеціальні склади злочинів у національних законодавствах. У зв'язку з цим у сфері протидії тероризму в Україні зараз зроблено чимало, однак вжиті заходи ще не створили належної правової бази протидії тероризму.

Так, після ратифікації Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму від 16 травня 2005 р. був прийнятий Закон України від 21 вересня 2006 р. № 170-V, яким було встановлено частину четверту та п'яту ст. 258 КК виключити і доповнити Кодекс ст. 258¹-258⁴ КК, що передбачають відповідальність за втягнення у вчинення терористичного акту (ст. 258¹ КК), публічні заклики до вчинення терористичного акту (ст. 258² КК), створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258³ КК), сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 258⁴ КК). Після цього Законом України від 18 травня 2010 р. № 2258-VI були здійснені такі зміни і доповнення: з диспозиції ст. 258³ КК виключені ознаки матеріального сприяння створенню або діяльності терористичної групи чи терористичної організації, з диспозиції ст. 258⁴ КК – ознаки фінансування та матеріального забезпечення особи з метою вчинення терористичного акту, кодекс доповнено ст. 258⁵ КК, яка встановлює відповідальність за фінансування тероризму, тобто дії, вчинені з метою фінансового або матеріального забезпечення окремого терориста чи терористичної групи (організації), підготовки або вчинення терористичного акту, втягнення у вчинення терористичного акту, публічних закликів до вчинення терористичного акту, сприяння вчиненню терористичного акту, створення терористичної групи (організації).

Однак досконале ознайомлення з цими законодавчими новелами свідчить, що вони не відповідають повною мірою ні Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, ні іншим конвенціям; більш того, вони не тільки не усувають ті протиріччя, які існували раніше в анти-терористичному законодавстві, але й породили нові протиріччя та неузгодженості як із кримінально-правовими нормами, так і з нормами інших галузей права.

Слід підкреслити, що норми, які спрямовані на протидію тероризму, мають місце не тільки у кримінальному законодавстві, але також в інших галузях права, при цьому останні потребують не меншої уваги щодо їх вдосконалення й узгодженості з кримінально-правовими нормами. Це, у свою чергу, потребує комплексних міжгалузевих досліджень з метою досягнення узгодженості норм антитерористичного законодавства, що містяться у різних галузях права.

У сучасній антитерористичній літературі тероризм як явище реальної дійсності і як загальне поняття розглядається на трьох рівнях: 1) тероризм у вузькому розумінні (терористичний акт); 2) тероризм у широкому розумінні (злочини терористичної спрямованості); 3) тероризм у найбільш широкому розумінні (терористична діяльність – як криміналізована, так і некриміналізована). Криміналізована частина терористичної діяльності має назву «терористичні злочини» [1, с. 7-14; 2, с. 7-13].

При цьому встановлюється, що тероризм у вузькому (власному) розумінні – це загально-небезпечні діяння, спрямовані на залякування населення з метою спонукання держави, міжнародної організації, фізичної або юридичної особи чи групи осіб до вчинення або відмови від вчинення якихось дій (терористичний акт).

Тероризм у широкому розумінні охоплює тероризм у вузькому розумінні і всі інші злочини терористичної спрямованості. До них крім терористичного акту належать також інші злочини (наприклад, посягання на життя державного чи громадського діяча, захоплення заручників, захоплення будинків, споруд водного чи повітряного судна, залізничного рухомого складу тощо), якщо ці діяння вчиняються публічно, спрямовані на залякування населення з метою впливу на прийняття якогось рішення або відмови від нього.

Тероризм у найбільш широкому розумінні охоплює тероризм у широкому розумінні і



будь-яке сприяння підготовці або вчиненню злочинів терористичної спрямованості чи інших терористичних дій, а саме: створення терористичної групи чи терористичної організації, підготовка терористів, пропаганду і поширення ідеології тероризму, фінансування терористичних дій тощо. Вчинення в реальній дійсності таких діянь охоплюється поняттям «терористична діяльність».

Певна частина діянь, що підпадає під поняття «тероризм у найбільш широкому розумінні», криміналізована і має назву «терористичні злочини», які можуть здійснюватися у різних формах, але серед них можна виділити дві основні ознаки:

- по-перше, вони спрямовані на залякування населення, на те, щоб викликати у населення відчуття страху, безпорадності і незахищеності за рахунок організованого і жорстокого насилля або погрози таким;

- по-друге, їм притаманна наявність спеціальної мети тиску на органи влади, міжнародні організації, фізичних або юридичних осіб для досягнення потрібних терористам наслідків за рахунок дій адресатів впливу.

Однак чинне кримінальне законодавство, як зазначається в літературі, не відображає ці ознаки у взаємозв'язку, що породжує його внутрішню суперечливість і неузгодженість з іншими кримінально-правовими та міжнародно-правовими нормами. Крім того, в антитерористичне законодавство України не імplementовано багато важливих положень міжнародних документів щодо запобігання тероризму, передусім, не враховані належним чином пропозиції та наполягання Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму від 16 травня 2005 р. [3, с. 185-187].

Слід мати на увазі, що в Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму поряд із поняттям «терористична діяльність» вживається поняття «терористичні злочини» (відповідно до положень Конвенції – та ж терористична діяльність, тільки піддана криміналізації), тому в нових статтях КК, які встановлюють відповідальність за ті чи інші форми та види терористичних злочинів (ст. 258¹-258⁵ КК), не слід використовувати вузьке для українського законодавства поняття «терористичний акт», оскільки це, по-перше, не відповідає тій термінології, яка має місце в Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а по-друге, неминуче породжує додаткові проблеми у кваліфікації злочинів цієї категорії. З метою усунення цих проблем необхідно у вказаних статтях термін «терористичний акт» змінити на термін «терористичний злочин».

Крім того, необхідно усунути недосконалість, які мають місце в нових статтях КК України.

Зокрема, у ст. 258¹ КК встановлюється відповідальність за втягнення особи у вчинення терористичного акту, а у ст. 258⁴ КК – за вербування особи з метою вчинення терористичного акту, а так само використання особи з цією метою; тобто фактично за однакові дії передбачається відповідальність у різних статтях Кодексу. З метою усунення цього протиріччя слід виключити зі ст. 258⁴ КК вказані ознаки та охопити їх ознаками ст. 258¹ КК. Також вважається за доцільне вилучити з диспозиції ст. 258⁴ КК ознаки навчання особи з метою вчинення терористичного акту і передбачити в окремому складі злочину відповідальність за навчання терористичному злочину, оскільки відповідно до положень Конвенції Ради Європи навчання терористичній діяльності необхідно криміналізувати у самостійному складі злочину.

У складі злочину, який передбачає відповідальність за створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258³ КК), необхідно уточнити, про які саме групи з перелічених у ст. 28 КК тут ідеться, оскільки чинна редакція припускає, що будь-яке об'єднання групи осіб підпадає під ознаки даного складу злочину. Але це занадто поширює дію цієї статті і породжує суперечності у кримінальному законодавстві. Лише організовану злочинну діяльність міжнародна спільнота розглядає як таку, що потребує окремої криміналізації. Окрема криміналізація груп, які не є організованими, не відповідає й основним положенням чинного Кримінального кодексу України. Тому склад злочину, який передбачає відповідальність за створення терористичної групи чи терористичної організації, необхідно доповнити чіткою вказівкою на ознаки лише *організованої* терористичної групи.

У ст. 258⁵ КК криміналізовано фінансування тероризму, однак для чого тут потрібна деталізувальна інформація відносно фінансування також і конкретних різновидів терористичних злочинів – зрозуміти неможливо, бо всі ці різновиди вже охоплюються загальним поняттям «фінансування тероризму». У той же час чомусь не надане поняття безпосередньо фінан-



сування тероризму, яке чітко визначено в положеннях Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму.

Здається за доцільне удосконалити і склад терористичного акту (ст. 258 КК), який звертає на себе увагу очевидною громіздкістю і перевантаженістю, цілком зайвою інформацією деталізованого характеру.

Основний же недолік даного складу злочину полягає в тому, що в ньому такі ознаки, як «заякування населення» і «здійснення впливу» передбачаються не у взаємозв'язку і взаємобумовленості, а в альтернативному порядку. За змістом складу терористичного акту виходить, що можливий тероризм із заякуванням населення, але без мети впливу на когось, так само як із впливом на когось, але без заякування населення. Така конструкція складу злочину не відповідає суті тероризму та науковим уявленням про тероризм і породжує протиріччя у законодавстві, оскільки під такий склад злочину підпадають будь-які насильницькі злочини. Тому в складі злочину, який передбачає відповідальність за терористичний акт, заякування населення має бути передбачено не як альтернативна, а як конструктивна, пов'язувальна, цементуюча ознака, бо без заякування населення і мети впливу на когось тероризм бути не може.

Слід враховувати й те, що міжнародне визначення терористичного акту включає ознаки вчинення не тільки вибухів, підпалів та інших загальнонебезпечних діянь, але і будь-яких інших суспільно небезпечних діянь, спрямованих на заякування населення, тобто вчинення будь-якого злочину терористичної спрямованості. У зв'язку з цим пропонуємо таке визначення передбачити у складі злочину терористичного акту, тобто розширити ознаки цього складу до ознак видового складу злочинів терористичної спрямованості і викласти диспозицію цього складу злочину у такій редакції:

Терористичний акт, тобто вчинення або погроза вчинення вибуху, підпалу, захоплення заручників, транспортного засобу, підприємства чи установи чи інших суспільно небезпечних діянь, що створюють небезпеку для життя чи здоров'я людини або загрозу настання інших тяжких наслідків і спрямовані на заякування населення з метою впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи місцевого самоврядування України, інших держав, міжнародними організаціями, об'єднаннями громадян, фізичними або юридичними особами.

Це дозволить усі злочини терористичної спрямованості кваліфікувати за даним складом злочину, а не за різними статтями КК, за якими можуть кваліфікуватися як ті злочини, котрі мають терористичний характер, так і ті злочини, котрі з жодного боку не належать до терористичної спрямованості. У тих випадках, коли діяння не будуть мати терористичної спрямованості, вони будуть кваліфікуватися за відповідними статтями КК України.

Звертає на себе увагу і та обставина, що хоча громадська безпека при вчиненні терористичних злочинів взагалі і злочинів терористичної спрямованості зокрема і є завжди об'єктом посягання, але фактично не основним, а додатковим. Основним же об'єктом таких складних, багатовимірних злочинів, як терористичні злочини, виступають різноманітні сфери життєдіяльності людей, національні та наднаціональні інститути, посягання на які зумовлюють цілі терористів. Тому з урахуванням багатооб'єктності терористичних злочинів здається доцільним передбачити їх у новому окремому розділі Особливої частини Кримінального кодексу України. Це дозволить, по-перше, чітко визначити коло завдань і повноважень органів, які здійснюють боротьбу з тероризмом; по-друге, усунути наявні в чинному КК недоліки, коли злочини терористичної спрямованості повинні кваліфікуватися за статтями КК, які передбачають відповідальність не тільки за такі злочини і містяться у різних розділах Особливої частини КК; по-третє, чітко окреслити межі інших складових антитерористичного законодавства, які охоплюються іншими галузями законодавства.

З урахуванням викладеного здається доцільним складати терористичних злочинів (ст. 258-258⁵ КК) виключити з розділу IX «Злочини проти громадської безпеки» і передбачити всі склади терористичних злочинів у новому окремому розділі XXI «Терористичні злочини». Хоча назва розділу не зовсім звична для чинного КК і не починається зі слів «Злочини проти...», «Злочини у сфері...», але це не суперечить ані історичній традиції, бо в кодексах 1922, 1927, 1960 років мали місце глави з такими назвами, як «Державні злочини», «Господарські злочини», «Службові злочини», «Військові злочини» тощо, ані чинному КК, бо в назві розділу XIX



Особливої частини в дужках вказано «Військові злочини». Тому і назва розділу «Терористичні злочини» також має право на існування. Пропонуємо всі склади терористичних злочинів у цьому розділі передбачити за такими номерами та назвами статей:

Стаття 448. Терористичний акт.

Стаття 449. Втягнення у вчинення терористичного злочину.

Стаття 450. Навчання терористичному злочину.

Стаття 451. Публічні заклики до вчинення терористичного злочину.

Стаття 452. Створення організованої терористичної групи чи терористичної організації.

Стаття 453. Фінансування тероризму.

Стаття 454. Сприяння вчиненню терористичного злочину.

До інших складових антитерористичного законодавства слід віднести систему норм, спрямованих на протидію та запобігання тероризму, що містяться у міжгалузевих законах, а також у відповідних галузях законодавства.

Основним міжгалузевим законом, який безпосередньо спрямований на протидію та запобігання тероризму, безумовно, є Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV [4]. У цьому Законі містяться визначення основних понять, що характеризують тероризм, а також коло прав і обов'язків органів, які здійснюють антитерористичну діяльність. Цей Закон є важливим внеском у налагодження антитерористичної діяльності, однак деякі його положення також потребують певного вдосконалення.

Зокрема, враховуючи те, що терористичного характеру можуть набути багато насильницьких діянь, немає сенсу при визначенні злочинів терористичної спрямованості давати перелік конкретних статей КК України, оскільки діяння, яке підпадає під ознаки однієї статті, залежно від наявності або відсутності чинника залякування населення може мати або не мати терористичну спрямованість. Доцільним вбачається в Законі України «Про боротьбу з тероризмом» надати загальне поняття злочинів терористичної спрямованості, терористичних злочинів та тероризму. Те визначення тероризму, яке нині існує в цьому Законі, напевно чи можна розцінювати як оптимальне. Зокрема, у ст. 1 Закону визначення тероризму виглядає так: «тероризм – суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, вбивств, 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» [4]. Як бачимо, це визначення є своєрідним логічно не витриманим конгломератом, що складається із переліку деяких конкретних діянь та жодним чином не пов'язаних між собою альтернативних ознак. У результаті таке визначення тероризму виявилось, з одного боку, занадто широким, всеохоплюючим, оскільки під нього підпадають не тільки злочини терористичної спрямованості, але й будь-які насильницькі злочини або погрози таким, а з іншого – ним не охоплюються інші види терористичної діяльності (вербування, озброєння, підготовка та використання терористів, пропаганда і поширення ідеології тероризму, фінансування або інше сприяння тероризму тощо), у зв'язку з чим це визначення не відповідає визначенню терористичної діяльності, яке має місце в цій же ст.1 Закону. Тому визначення тероризму за своїми ознаками повинно бути адекватним категорії «терористична діяльність» і відповідати сукупності істотних ознак тероризму, а таким може бути визначення тероризму в найбільш широкому розумінні.

З урахуванням викладеного вважаємо оптимальним таке визначення тероризму: *«тероризм – суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому застосуванні насильства чи погрози таким і спрямована на залякування населення з метою впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи місцевого самоврядування України, інших держав, міжнародними організаціями, об'єднаннями громадян, фізичними чи юридичними особами, а також організаційне, матеріальне або інше сприяння такій діяльності»*.

При цьому немає необхідності надавати в Законі визначення конкретним видам тероризму (технологічному, міжнародному, військовому, ядерному, комп'ютерному, екологічному, біологічному, повітряному, морському, лісовому тощо), бо їх досить багато і це має не законодавче, а кримінологічне значення.

Вважаємо також, що пріоритетним напрямом має стати розробка питань удосконалення адміністративно-правового вектора антитерористичного законодавства. Перш за все Кодексом Украї-



ни про адміністративні правопорушення можна охопити некриміналізовані види терористичних дій, які не визнані Кримінальним кодексом України терористичними злочинами. Крім того, слід вивчити питання про можливість введення адміністративної преюдиції відносно певних терористичних злочинів. Сукупність цих адміністративно-правових норм доцільно виокремити в Кодексі також у повній главі під назвою «Порушення антитерористичного законодавства».

Проведене дослідження питань стану та шляхів вдосконалення антитерористичного законодавства дозволяє сформулювати такі загальні висновки:

1. Тероризм – це складне, багатовимірне, багаторівневе явище, тому дати визначення тероризму за допомогою переліку конкретних діянь, в яких він виявляється, або за допомогою альтернативних ознак не вбачається за можливе. Навпаки, тероризму можна дати виважене визначення лише шляхом встановлення взаємопов'язаних ознак, що у своїй нерозривній єдності характеризують його специфіку. Такими ознаками є: вчинення або погроза вчинення суспільно небезпечних дій, спрямованість їх на залякування населення і вплив за рахунок цього на прийняття рішення або відмови від нього адресатами впливу, а також сприяння зазначеним діям.

2. Ознаки складів злочинів та визначення загальних категорій і понять в антитерористичному законодавстві повинні відповідати сутнісним характеристикам терористичних діянь як явищ реальної дійсності, а також міжнародно-правовим стандартам, але чинне законодавство в цьому плані є недосконалим, неузгодженим та суперечливим.

3. З метою усунення протиріч між КК України і положеннями Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму необхідно у складах злочинів, які передбачаються ст. 258¹-258⁵ КК, вказати ознаки не терористичного акту, а терористичних злочинів. Крім того, необхідно усунути суперечності та недосконалості, які мають місце в цих нових статтях КК України.

4. Вважаємо за доцільне склади терористичних злочинів (ст. 258¹-258⁵ КК) виключити з розділу IX «Злочини проти громадської безпеки» і передбачити всі склади терористичних злочинів у новому окремому розділі XXI «Терористичні злочини». Відповідні доповнення необхідно внести також до Кодексу України про адміністративні правопорушення, де передбачити відповідальність за некриміналізовані терористичні дії у новій окремій главі під назвою «Порушення антитерористичного законодавства».

Список використаної літератури:

1. Смелянов В.П., Новікова Л.В., Семикін М.В. Терористичні злочини: кримінально-правова характеристика та питання вдосконалення антитерористичного законодавства. – Харків, 2007.
2. Проблеми систематизації та комплексного розвитку антитерористичного законодавства України / В.С. Зеленецький, В.П. Смелянов, В.Я. Настюк та ін.; За заг. ред. В.С. Зеленецького та В.П. Смелянова. – Харків, 2008.
3. Смелянов В.П. Законодавче забезпечення запобігання тероризму // Вісник кримінологічної асоціації України. – 2011. – № 1. – С. 184-187.
4. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV // ВВР. – 2003. – № 5. – Ст. 180.

Надійшла до редакції 08.07.2011

