

Інна ОДНОЛЬКО

начальник відділу кримінологічних досліджень
 Науково-дослідного інституту
 Національної академії прокуратури України,
 молодший радник юстиції,
 кандидат юридичних наук, доцент
 odnolkoinna@gmail.com



УДК 343.34

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИСТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Трагічні події, що сталися 13 листопада 2015 року в Парижі, вкотре за останні роки викликали світовий супротив і ненависть до терористів, тим самим проголошуючи всесвітній заклик на боротьбу з тероризмом. З'ясування причин виникнення та стрімкого поширення нищівного зла, точніше суспільно небезпечного комплексу діянь, що охоплює поняття та зміст тероризму і терористичної діяльності, мабуть, першочергово потребує радикальних дій на міждержавному рівні. З метою дослідження питання протидії терористичній діяльності у світі варто розглянути проблему, що існує на загальнодержавному рівні в Україні. Передусім необхідно зауважити, що терористична діяльність як один із видів злочинів проти людства на сучасному етапі державотворення, соціально-економічної та політичної кризи, проведення антитерористичної операції на території України становить велику загрозу для держави та нації.

Так, тільки протягом шести місяців 2015 року, згідно з даними Служби безпеки України, за вчинення терактів засуджено 21 особу, 6 із них підозрюються у шпіонажі. До єдиної інформаційної бази осіб, які підозрюються у причетності до діяльності незаконних збройних формувань та сепаратизму, Державна прикордонна служба України внесла дані стосовно 13 500 осіб [1].

Для запобігання поширенню тероризму на території України, де розташовані населені пункти, які визначені у затверджено-

му Кабінетом Міністрів України переліку і в яких проводилася антитерористична операція, 14 квітня 2014 року було видано Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» [2, ст. 2040], а також рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2015 року «Про невідкладні заходи щодо нейтралізації загроз державній безпеці».

Із метою недопущення загострення криміногенної ситуації в окремих регіонах України, мінімізації впливу відповідних загрозливих чинників на національну безпеку, посилення ефективності захисту прав і свобод громадян було видано Указ Президента України від 16 червня 2015 року № 341/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні», який став важливою нормотворчою ініціативою у напрямі забезпечення протидії терористичним актам на території України. Особливого значення відповідно до вказаного рішення надано здійсненню координації діяльності правоохоронних органів стосовно протидії незаконним збройним формуванням, а також припиненню нелегального обігу вогнепальної зброї, інших засобів ураження, бойових припасів, вибухових

© Одолько І., 2015

речовин, впровадженню в установленому порядку комплексу взаємоузгоджених міжвідомчих заходів щодо адаптації до мирного життя учасників антитерористичної операції із передбаченням активізації роботи щодо залучення до подальшого проходження військової служби за контрактом осіб офіцерського складу, служби у правоохоронних органах та їх працевлаштування або навчання на пільгових умовах тощо [3, 12].

Для забезпечення національної безпеки держави Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 введено в дію Стратегію національної безпеки України з метою розробки та вжиття заходів щодо вдосконалення законодавства у сфері безпеки і оборони України й інших заходів. Серед актуальних загроз національній безпеці визначено:

- агресивні дії Російської Федерації;
- неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України;
- корупцію та неефективну систему державного управління;
- економічну кризу, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення;
- загрозу енергетичній безпеці;
- загрозу інформаційній безпеці;
- загрозу кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів;
- загрозу безпеці критичної інфраструктури;
- загрозу екологічній безпеці [4].

Із урахуванням вказаних пріоритетів виникає нагальна потреба у виконанні Указу та вжитті ефективних заходів реагування.

Варто зауважити, що законодавство України переважно зорієнтоване на регулювання питань діяльності органів державної влади, установ та організацій щодо забезпечення національної безпеки України. Зважаючи на викладене, законодавчі та нормативно-правові акти забезпечення національної безпеки України в контексті запобігання терористичній діяльності доцільно розглядати з урахуванням їх юридичної сили.

Положеннями ст. 17 Розділу I Конституції України передбачено виключну суверенність української держави, територіальну

цілісність України, забезпечення економічної та інформаційної безпеки, державної безпеки і захист державних кордонів [5, 9].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» серед загроз національним інтересам та національній безпеці нашої держави визначено й злочинну діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму, загрозу використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України [6, 15].

Із правової точки зору національна безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави, людства в цілому від внутрішніх та зовнішніх загроз [7, 8], а військова чи воєнна безпека є складовими національної безпеки. Так, деякі вчені визначають, що військова безпека має відокремлене місце від інших чинників, котрі формують національну безпеку суспільства, і становить динамічну систему управління військово-політичною обстановкою з метою досягнення життєво важливих національних інтересів національної безпеки шляхом застосування політичних, економічних, соціальних та військових ресурсів держави [8, 8–9].

Нормами Закону України «Про боротьбу з тероризмом» найбільш повно передбачено питання законодавчого забезпечення захисту особи, держави і суспільства від тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, організаційні основи боротьби з цим небезпечним явищем, повноваження і обов'язки органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їх діяльності, гарантії правового і соціального захисту громадян у зв'язку із участю у боротьбі з тероризмом [9, 5].

До низки інших законодавчих актів, положення яких передбачають забезпечення національної безпеки, належать закони України:

- «Про Службу безпеки України», в ст. 25 якого визначено правовий статус СБ України у разі проведення заходів щодо боротьби з тероризмом і фінансуванням терористичної діяльності. Для організації і проведення антитерорис-

- тичних операцій та координації діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до антитерористичних операцій, при СБ України функціонує Антитерористичний центр [10];
- «Про прокуратуру», який набув чинності 16 липня 2015 року. Згідно з ч. 2 Перехідних положень цього Закону «в умовах особливого періоду, запровадження надзвичайного, воєнного стану або проведення антитерористичної операції із залученням з'єднань, військових частин та підрозділів Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, інших військових формувань, місцем постійної дислокації яких є територія в межах військового гарнізону, особовий склад військових прокуратур (прокурори, слідчі) гарнізону може відряджатися до районів розташування цих з'єднань, військових частин та підрозділів на період виконання цими з'єднаннями, військовими частинами та підрозділами завдань за призначенням» [11];
 - «Про правовий режим надзвичайного стану», в якому визначено підстави введення надзвичайного стану, до яких згідно з п. 2 віднесено період здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення [12];
 - «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», положеннями якого визначено завдання у сфері національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльності з метою становлення і розвитку громадянського суспільства та зміцнення конституційного правопорядку в державі, здійснення визначених Конституцією України функцій у сфері національної безпеки, оборони та зміцнення громадського порядку [13, 77];
 - «Про Збройні Сили України», відповідно до положень якого їхніми функціями є участь у: здійсненні заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану; боротьбі з тероризмом та піратством;

посиленні охорони державного кордону, суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні і континентальному шельфі України та їх правовому оформленні; протидії незаконним перевезенням зброї та наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів у відкритому морі, ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру; наданні військової допомоги іншим державам. Також Збройні Сили України можуть брати участь у міжнародному військовому співробітництві, міжнародних антитерористичних, антипіратських та інших міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки на підставі міжнародних договорів України та в порядку і на умовах, визначених законодавством України [14].

До того ж згідно з Положенням про Національну поліцію у межах визначених повноважень Національна поліція бере участь у боротьбі з тероризмом, забезпечує ефективне використання сил і засобів під час проведення антитерористичних операцій відповідно до п. 5 ст. 4 Положення [15, 3].

Забезпечення кримінально-правових форм реагування на терористичні акти, створення терористичних груп чи організацій та їх фінансування реалізовано через кримінально-правові норми Розділу IX Особливої частини Кримінального кодексу України (КК України) «Злочини проти громадської безпеки» (статті 258–258-5) [16, 107–109], основоположні засади яких відображають питання кримінальної відповідальності за вчинення терористичного акту, втягнення у його вчинення, публічні заклики до вчинення терористичного акту, створення терористичної групи чи терористичної організації, сприяння вчиненню терористичного акту та фінансування тероризму. Зазначені норми сформовані з урахуванням сучасної криміногенної ситуації в державі та покликані забезпечити охорону громадської безпеки в частині протидії терористичним актам шляхом застосування положень КК України.

Прийняття Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015, зумовлено необхідністю активі-

зувати діяльність держави в контексті забезпечення прав людини. У ній визначено існуючі системні проблеми, зокрема, порушення права на життя внаслідок незаконних дій терористичних організацій «Донецька народна республіка» та «Луганська народна республіка», бойовиків, найманців, а також агресії Російської Федерації, поширення насильницьких зникнень осіб на тимчасово окупованій території України та у районі проведення антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях [17, 4].

Відповідно до положень Національної стратегії у сфері прав людини та Стратегії Національної безпеки України актуальними загрозами національній безпеці України є дії країни-агресора, що здійснюються для виснаження української економіки і підриву суспільно-політичної стабільності з метою знищення держави Україна і захоплення її території, а саме: військова агресія, участь регулярних військ, радників, інструкторів і найманців у бойових діях на території України; розвідувально-підривної і диверсійна діяльність, дії, спрямовані на розпалювання міжетнічної, міжконфесійної, соціальної ворожнечі та ненависті, сепаратизму і тероризму, створення та всебічна підтримка, зокрема військова, маріонеткових квазідержавних утворень на тимчасово окупованій території частини Донецької та Луганської областей.

До останніх нормотворчих подій у контексті правового регулювання антитерористичної діяльності в Україні необхідно віднести прийняття Военної доктрини України, затвердженої Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015, у Розділі II якої йдеться про безпекове середовище (глобальні, регіональні та національні аспекти). Однією з глобальних причин формування та розвитку безпекового середовища у світі є збройний конфлікт на сході України, розширення масштабів тероризму, піратства, інших явищ, пов'язаних із застосуванням збройного насильства, сучасна криза та невизначеність засад нової системи міжнародної безпеки, послаблення ролі міжнародних безпекових інститутів, спроби посилити роль воєнної сили поза наявними механізмами міжнародної безпеки [18, 2]. Усе це визначено у Военній доктрині як основні чинники, що

породжують необхідність посилення заходів реагування державного масштабу.

На державному рівні для нейтралізації цих загроз у Стратегії національної безпеки України визначено такі основні напрями державної політики щодо забезпечення національної безпеки України в контексті боротьби з тероризмом, як: нейтралізація сепаратистських та екстремістських рухів і організацій; забезпечення державної безпеки у сферах боротьби з тероризмом, економічної, інформаційної, кібернетичної безпеки; захист державної таємниці; розвиток спроможностей щодо запобігання і боротьби з тероризмом, а також спільної боротьби з тероризмом [4].

Із урахуванням тенденцій та характеру воєнно-політичної обстановки в середньостроковій перспективі найбільш імовірні збройні конфлікти з використанням противником як власних збройних сил, так і підтримуваних ними не передбачених законом збройних формувань, терористичних угруповань, найманців як інструменту досягнення власних інтересів. Значно зростатиме вірогідність переростання таких конфліктів у війну.

Успішна реалізація державної політики за вказаними напрямками, як вбачається, потребує належного законодавчого регулювання діяльності суб'єктів відповідних правовідносин.

Таким чином, виникає нагальна потреба не тільки у прийнятті відповідних законодавчих ініціатив з метою забезпечення антитерористичної політики України, а й активізації відповідних суб'єктів, задіяних в забезпеченні антитерористичної безпеки держави з метою нейтралізації загрози воєнній безпеці України та недопущення зміни конституційного ладу України, подальшої окупації України або її окремих територій, встановлення безпосереднього або опосередкованого контролю над Україною та втрати нею державного суверенітету і територіальної цілісності.

Узагальнюючи викладене, можна визначити наведені нижче загальносоціальні заходи запобігання поширенню тероризму на території України.

1. Удосконалення нормативно-правової бази, що регулює суспільні відносини у

сфері антитерористичної діяльності (наприклад, Стратегія національної безпеки України).

2. Реалізація законів та інших нормативно-правових актів, що забезпечують протидію терористичній діяльності в Україні (закони України «Про основи національної безпеки України», «Про боротьбу з тероризмом», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», укази Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні», «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про стратегію національної безпеки України», «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини», Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України).

З огляду на зміст Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, та довгострокову ціль приєднання до загальноєвропейської системи безпеки, основу якої становить НАТО, Україна поглиблюватиме співробітництво з альянсом із метою досягнення відповідності критеріям, необхідним для набуття членства у цій організації, одним із напрямів якого є розвиток спроможностей щодо запобігання і боротьби з тероризмом, а також спільної боротьби з тероризмом, створення умов для надійного енергозабезпечення та транзиту енергоресурсів територією України, захищеності енергетичної інфраструктури від терористичної загрози [19].

В Україні згідно з положеннями Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року передбачено необхідність формування принципово нових підходів до розв'язання проблем у сфері профілактики правопорушень. Серед тих із них, що потре-

бують термінового вирішення, – удосконалення механізму взаємодії правоохоронних органів із центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим з питань розроблення конкретних заходів, спрямованих на посилення ефективності профілактики правопорушень [20] тощо. Зазначені положення стосуються й протидії терористичній діяльності в Україні, тому виникає необхідність у більш детальному з'ясуванні тих із них, що стосуються діяльності суб'єктів, уповноважених на реалізацію заходів запобігання терористичній діяльності.

Резюмуючи викладене, доцільно вказати таке. Законодавець повною мірою передбачив заходи запобігання проявам тероризму, екстремізму та сепаратизму, однак результативність їх застосування безпосередньо залежить від якості реалізації заходів запобігання.

У контексті наведеного варто зазначити, що: по-перше, в Україні посилено заходи законодавчого та нормативно-правового врегулювання запобігання терористичній діяльності; по-друге, враховуючи наявність перспективних законопроектів, можна запропонувати до розгляду у Верховній Раді України Закон України «Про протидію сепаратизму, екстремізму в Україні» або внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом», доповнивши його положеннями про протидію екстремізму й сепаратизму; по-третє, враховуючи наявну загрозу та суспільно небезпечні наслідки для населення України проявів екстремізму та сепаратизму, можливою є криміналізація діянь, пов'язаних із екстремістською чи сепаратистською діяльністю.

Однак вказані заходи протидії не є гарантом безпеки населення і, як свідчать трагічні події у Франції 13 листопада 2015 року, сподівання на правове регулювання протидії терористичній діяльності зовсім не забезпечує збереження життя громадян.

Список використаних джерел:

1. Українські новини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukranews.com/news/171568.S-nachala-goda-za-terakt-osudili-21-cheloveka-SBU.ru>
2. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 року № 1669-VII (із змінами, внесеними згідно із Законом від 12 лютого 2015 року № 189-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1669-18

3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні»: Указ Президента України від 16 червня 2015 року № 341/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/401.html>
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/print1433744111019595>
5. Конституція України: чинне законодавство станом на 21 травня 2013 року (відповідає офіц. тексту) – К.: Алерта, 2013. – С. 9.
6. Про основи національної безпеки України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Стор. 38 – Ст.1433.
7. Данільян О.Г. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації: навч. посіб. / Данільян О.Г., Дзьобань О.П., Панов М.І. – Х.: Фоліо, 2002. – 285 с.
8. Кримінально-правові та кримінологічні основи забезпечення воєнної безпеки України: наук.-практ. посіб. / [Туркот М.С., Богуцький П.П., Дячук С.І., Вернидубов І.В., Сегеда С.П.]. – К.: Видавничий дім «АртЕк»; Національна академія прокуратури України, 2014. – 246 с.
9. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – 30 квітня. – С. 5. – Ст. 697.
10. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2229-12/print1433744111019595>
11. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print1433744111019595>
12. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2002 року № 1550-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1550-14/print1433744111019595>
13. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року № 975-IV (зі змінами від 14 жовтня 2014 року) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – 1 серпня. – С. 77. – Ст. 1440.
14. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1934-12/print1433744111019595>
15. Положення про Національну поліцію, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 207. – 6 листопада.
16. Кримінальний кодекс України: чинне законодавство із змінами та допов. на 24 березня 2015 року: офіц. текст. – К.: Алерта, 2015. – С. 107–109.
17. Про затвердження Національної Стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/501/2015/print1433744111019595>
18. Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555/2015/page2>
19. Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/print1433744111019595>
20. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року № 1209-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1209-2011-p>.



Інна ОДНОЛЬКО

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИСТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Здійснено спробу проаналізувати вітчизняне законодавство, що регламентує забезпечення захисту особи, держави і суспільства від тероризму, механізм виявлення й усунення причин та умов, які його породжують, організаційні основи боротьби з тероризмом. Визначено основні напрями державної політики щодо забезпечення національної безпеки України в контексті боротьби з тероризмом і заходи щодо подолання терористичної загрози й збереження територіальної цілісності України. Запропоновано шляхи удосконалення заходів протидії терористичній діяльності в Україні.

Ключові слова: антитерористична діяльність; заходи протидії терористичним загрозам; законодавче забезпечення.

Інна ОДНОЛЬКО

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

Предпринята попытка проанализировать национальное законодательство, регулирующее обеспечение правовой защиты личности, государства и общества от терроризма, механизм выявления и устранения причин и условий, способствующих его возникновению, организационные основы борьбы с терроризмом. Определены основные направления государственной политики по обеспечению национальной безопасности Украины в контексте борьбы против терроризма и меры по преодолению террористической угрозы и сохранению территориальной целостности Украины. Предложены пути совершенствования мер противодействия террористической деятельности в Украине.

Ключевые слова: антитеррористическая деятельность; меры противодействия террористическим угрозам; законодательное обеспечение.

Inna ODNOLKO

REGULATORY SUPPORT OF ANTI-TERRORIST ACTIVITIES IN UKRAINE

The article attempts to analyze the national legislation, regulating the issues of legal protection of person, state and society against terrorism, revealing and elimination of causes and conditions that breed it, the organizational basis of fight against terrorism. Defined the main directions of state policy on ensuring national security of Ukraine in the context of the fight against terrorism and measures to overcome terrorist threat and preserve Ukraine's territorial integrity. Suggested ways of improving measures to counter terrorist activities in Ukraine.

Keywords: counter-terrorism; measures to counter terrorist threats; legislative support.

