

*Ємельянов В'ячеслав Павлович* –  
головний науковий співробітник Інституту  
вивчення проблем злочинності Академії  
правових наук України, доктор юридичних  
наук, професор

## **Проблеми застосування антитерористичного законодавства України і шляхи його вдосконалення**

*У статті розглянуто проблемні питання застосування антитерористичного законодавства України, показано суперечливість низки його положень та невідповідність міжнародним стандартам і запропоновано шляхи вдосконалення цього законодавства та авторські варіанти редакції відповідних законодавчих норм.*

Протидія тероризму не може бути ефективною без якісного нормативно-правового забезпечення, особливо у кримінально-правовій галузі, оскільки в прийнятих останнім часом міжнародних конвенціях, присвячених проблемам боротьби з тероризмом, намітилася чітка тенденція до розширення сфери кримінально-правової заборони відносно будь-яких терористичних проявів і встановлення спеціальних складів злочинів в національних законодавствах. У зв'язку з цим 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 постановлено частини четверту та п'яту статті 258 КК виключити і доповнити Кодекс статтями 2581 – 2584 КК [1]. Однак, ознайомлення з цими законодавчими актами показує, що вони не відповідають повною мірою ні Конвенції Ради Європи, ні іншим конвенціям, крім того, вони не тільки не усувають наявні раніше в антитерористичному законодавстві протиріччя, але й породили нові. Крім того, практично проігноровано положення Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму, яка була ратифікована Законом України від 12 вересня 2002 р. № 149 – IV [2], в якій йдеться про необхідність введення в кримінальне законодавство окремого складу злочину про фінансування тероризму.

У вказаних статтях КК України помилково використовується вузьке для українського законодавства поняття “терористичний акт”, тоді як в Конвенції Ради Європи йдеться про запобігання тероризму, терористичній діяльності та терористичним злочинам. Так, в статті 5 Конвенції рекомендується встановити в національному законодавстві кримінальну відповідальність за публічне підбурювання до вчинення *терористичного злочину*, в статті 6 – за залучення до *терористичної діяльності*, в статті 7 – за навчання *терористичній діяльності*, в статті 9 – за супутні злочини [3].

У науковій літературі давно вже визнано, що терміном “терористичний акт” в українському законодавстві охоплюються лише ті дії, ознаки яких передбачено в диспозиції ст. 258 КК; що поняття “терористичний акт” є складовою частиною більш широкого поняття – “злочини терористичної спрямованості”, яке, в свою чергу, охоплюється ще більш широким поняттям – “терористична діяльність”, яке охоплює злочини терористичної спрямованості, так і сприяння таким діянням у будь-якому вигляді: створення терористичної групи чи терористичної організації; фінансування терористичної діяльності; підготовку терористів; пропаганду і поширення ідеології тероризму і т. ін. Ці поняття відповідають трьом рівням тероризму: 1) тероризм у

вужькому розумінні (терористичний акт); 2) тероризм у широкому сенсі (злочини терористичної спрямованості); 3) тероризм у найбільш широкому розумінні (терористична діяльність) [4, с. 11–31; 5, с. 36–57; 6, с. 78–80].

Як бачимо, в Конвенції Ради Європи категорія “тероризм” вживається у самому широкому розумінні, тобто – як терористична діяльність. Водночас в Конвенції має місце поняття “терористичні злочини”, і відповідно до положень Конвенції – це та ж терористична діяльність, яка лише криміналізована. Тобто, категорія “терористичні злочини” за своїм змістом є ширшими за категорію “злочини терористичної спрямованості”, оскільки крім цих злочинів охоплює всі криміналізовані форми та види сприяння ним, але вужче за категорію “терористична діяльність”, оскільки поки що не всі форми і види такої діяльності криміналізовані, й наврод чи таке взагалі можливо.

Використання ж в законодавчих новелах до Кримінального кодексу України вужького поняття “терористичний акт” породжує не тільки невідповідність їх міжнародним стандартам, але також проблеми і протиріччя в антитерористичному законодавстві взагалі й в кримінальному зокрема. Виходить, що всі нові статті КК України (2581 – 2584) “обслуговують” виключно ст. 258 КК. Але одразу ж виникає питання про те, а що ж робити у тих випадках, коли вказані у цих статтях дії будуть стосуватися вчинення інших терористичних злочинів? Це неминує породить додаткові проблеми у кваліфікації злочинів цієї категорії.

Ці статті недосконалі також з позиції канонів кримінально-правової науки та законодавчої техніки. Так, в ст. 2581 КК встановлюється відповідальність за втягнення особи у вчинення терористичного акту, а в ст. 2584 КК – за вербування особи з метою вчинення терористичного акту, тобто, фактично за однакові дії передбачається відповідальність у різних статтях КК, що штучно породжує колізію норм. Крім того, у диспозиції ст. 2581 КК вказуються такі ознаки, як втягнення особи у вчинення терористичного акту або примушування до вчинення терористичного акту. Однак, такі поняття як “примушування” й “втягнення” співвідносяться як частина і ціле, тому за наявності у тексті статті терміну “втягнення” термін “примушування” є зайвим, а, відповідно, зайвою є вказівка в тексті статті на способи примушування. Тому в ст. 2581 КК пропонуємо слова “втягнення особи у вчинення терористичного акту” замінити словами “втягнення особи у терористичну діяльність” чи “втягнення особи у терористичну дію”, а інші слова вилучити. Водночас вважається за доцільне відповідальність за навчання терористичній діяльності передбачити також у ст. 2581 КК і вилучити з диспозиції ст. 2584 КК ознаки навчання особи з метою вчинення терористичного акту, бо втягнення і навчання за своєю суттю, за інтенсивністю впливу на особу є більш схожими між собою діями, аніж інше сприяння терористичному злочину взагалі чи терористичному акту зокрема. При цьому слід мати на увазі, що як за змістом Конвенції (ст. 6, 7), так й за змістом КК України (ст. 304) відповідальність за втягнення чи навчання повинне наступати не тільки тоді, коли втягнута особа може вчинити злочин, але й тоді, коли вона може вчинити певну некриміналізовану терористичну дію. У той же час слід підкреслити, що за ст. 2582 КК відповідальність повинна наступати лише за публічні заклики до криміналізованих форм терористичної діяльності, тобто – до терористичних злочинів.

Новелою не за змістом, а за формою можна назвати ст. 2583 КК, оскільки новизна тут полягає лише в тому, що в окрему статтю виділено положення, які раніше мали місце в частинах 4 і 5 ст. 258 КК. Однак, тут одразу ж виникає необхідність в розумінні змісту понять “терористична” та “група”. Отже, вбачається за необхідне в цьому складі злочину прямо вказати на криміналізацію створення лише *організованої терористичної групи чи терористичної організації*. Відсутність в ст. 2583 КК прямого зазначення на те, що тут йдеться лише про організовані терористичні групи, не тільки не відповідає основоположним канонам кримінально-правової науки, але й породжує протиріччя положень даної статті з положеннями ст.

2584 КК, яка у ч. 1 передбачає відповідальність за вербування, фінансування, матеріальне забезпечення, озброєння, навчання особи з метою вчинення терористичного акту, а у ч. 2 – за ті самі дії, вчинені щодо кількох осіб.

Як бачимо у ст. 2584 КК, поряд з іншими діяннями, криміналізовано фінансування особи з метою вчинення терористичного акту. Однак, що слід розуміти під фінансуванням і чому окремо криміналізовано лише фінансування терористичного акту, зрозуміти дуже важко. Між тим, одним із нагальних завдань сучасності міжнародною спільнотою визнано протидію фінансуванню тероризму, саме тероризму, у найбільш широкому його розумінні, а не тільки терористичного акту. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму, прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 54/109 від 9 грудня 1999 р. [7], у ст. 4 рекомендує кожній державі-учасниці встановити окрему кримінальну відповідальність за цей злочин, а в ст. 2 вказує на ознаки цього діяння, які значно ширше за ознаки фінансування особи з метою вчинення терористичного акту, що містяться в ст. 2584 КК. Тут доцільно зробити певні уточнення та встановити в ст. 2584 відповідальність за фінансування терористичної діяльності (терористичної дії) та сприяння терористичному злочину. При цьому в новій редакції ст. 2584 КК доцільно дати визначення поняття “фінансування тероризму”. В науці вже зроблена спроба визначити фінансування тероризму як “надання коштів чи їх збирання особою, яка знала або свідомо припускала, що це може бути використано для вчинення будь-якого з діянь, спрямованих на залякування населення з метою спонукання органу державної влади, органу місцевого самоврядування, міжнародної організації, фізичної чи юридичної особи до вчинення якоїсь дії або утримання від її вчинення” [8, с. 4]. Вважаємо, що з таким визначенням слід погодитися.

При цьому, слід звернути увагу й на те, що формулювання диспозиції, яка міститься у ч. 1 ст. 258 КК України, вважається невдалим. Основний же недолік даного складу злочину полягає в тому, що в ньому такі ознаки, як “залякування населення” і здійснення “впливу” передбачаються не у взаємозв’язку і взаємообумовленості, а в альтернативному порядку. Це призвело до того, що переважна більшість злочинів повністю підпадає під ознаки складу злочину “терористичний акт”.

Резюмуючи викладене, пропонується певним чином удосконалити кримінальне законодавство, спрямоване на боротьбу з тероризмом. Цього можна добитися трьома шляхами.

По-перше, пропонується викласти диспозицію ст. 258 КК України в такій редакції:

*“Терористичний акт, тобто вчинення або погроза вчинення вибуху, підпалу чи інших загальнонебезпечних діянь, що створюють небезпеку для життя або здоров’я людини, чи загрозу настання інших тяжких наслідків і спрямовані 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 або юридичними особами, – ...”.*

Водночас слід зробити уточнення формулюванню нових статей КК України та встановити кримінальну відповідальність в ст. 2581 КК за *втягнення особи у терористичну діяльність або навчання терористичній діяльності*, в ст. 2582 КК – *за публічні заклики до вчинення терористичного злочину*, в ст. 2583 КК – *за створення організованої терористичної групи чи терористичної організації*, в ст. 2584 КК – *за фінансування терористичної діяльності або інше сприяння терористичним злочинам*.

По-друге, – можливо, врахувати, що міжнародне визначення терористичного акту включає в себе вчинення не тільки вибухів, підпалів та інших загальнонебезпечних діянь, але і будь-яких інших суспільно небезпечних діянь, спрямованих на залякування населення, тобто – вчинення будь-якого злочину

терористичної спрямованості. Тому можливе таке визначення передбачити у складі злочину терористичного акту, тобто розширити ознаки цього складу і викласти диспозицію статті 258 КК України в такій редакції:

*“Терористичний акт, тобто вчинення або погроза вчинення вибуху, підпалу, захоплення заручників, транспортного засобу, підприємства, установи чи інших суспільно небезпечних діянь, спрямованих 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 або юридичними особами, – ...”.*

Це дозволить усі злочини терористичної спрямованості кваліфікувати за даним складом злочину без додаткової кваліфікації за іншими статтями КК, а в тих випадках, коли діяння не будуть мати терористичної спрямованості, кваліфікація проходитиме за відповідними статтями КК України.

По-третє, представляється за доцільне складити терористичних злочинів (ст. 258 – 2584 КК) з усіма вказаними уточненнями виключити з Розділу IX “Злочини проти громадської безпеки” і передбачити в новому Розділі XXI “Терористичні злочини” за відповідними номерами статей 448–452 КК України. Громадська безпека при вчиненні терористичних злочинів хоча завжди і є об’єктом посягання, але не основним, а додатковим. Основними об’єктами терористичних злочинів виступають різноманітні сфери життєдіяльності людей, національні та наднаціональні інститути, посягання на які обумовлені цілями терористів. Визначення терористичного акту в цьому випадку повинно бути таким, як запропоновано в останньому варіанті, тобто включати ознаки всіх злочинів терористичної спрямованості. Введення в КК спеціального розділу про терористичні злочини дозволить чітко визначити коло завдань і повноважень органів, які здійснюють боротьбу з тероризмом.

Водночас слід мати на увазі, що поняття “тероризм”, “терористичні злочини” відсутні у кримінальному законі, однак “терористична діяльність”, “терористичні злочини” і “терористичний акт” співвідносяться як загальне, особливе і одиничне. Вдається за доцільне, використовуючи ці поняття у кримінальному законі, надати їх визначення в Законі України “Про боротьбу з тероризмом” [9] з урахуванням наукових розробок відносно цієї проблематики.

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 ж статті, залежно від наявності або відсутності чинника залякування населення, може мати або не мати терористичної спрямованості. Більш вдалим вбачається в Законі України “Про боротьбу з тероризмом” дати загальне поняття злочинів терористичної спрямованості, терористичних злочинів та тероризму. При цьому немає необхідності давати в Законі визначення конкретним видам тероризму – технологічному, міжнародному, військовому, ядерному, комп’ютерному, екологічному, біологічному, повітряному, морському, лісному тощо, бо їх досить багато і це має не законодавче, а кримінологічне значення.

Водночас слід усунути ті серйозні протиріччя, до яких призводить використання терміну “терористичний акт” при визначенні більш широких аспектів боротьби з тероризмом і в багатьох місцях розглядуваного Закону України.

Так, розділ III Закону – “Проведення антитерористичної операції” містить тільки одне поняття “терористичний акт”, розділ IV так і називається “Відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом. Соціальна реабілітація осіб, які постраждали від терористичного акту”, в ст. 24 Закону (“Відповідальність організації за терористичну діяльність”) зазначається: “Організація, відповідальна за учинення терористичного акту і визнана за рішенням суду терористичною, підлягає ліквідації, а належне їй майно конфіскується”.

Тим часом в інших статтях Закону присутня далеко не така ж термінологія, а саме:

## **Стаття 25. Відповідальність за сприяння *терористичній діяльності***

Керівники та посадові особи підприємств, установ і організацій, а також громадян, які сприяли *терористичній діяльності*, зокрема:

1) фінансували терористів, терористичні групи (терористичні організації);

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

3) проводили операції з коштами та іншими фінансовими активами:

фізичних осіб, які вчиняли чи намагалися вчинити **терористичні акти** чи **злочини терористичної спрямованості**...

юридичних осіб, майно яких безпосередньо чи опосередковано перебуває у власності чи під контролем терористів або осіб, які сприяють **тероризму**;

юридичних і фізичних осіб, які діють від імені чи за вказівкою терористів або осіб, що сприяють **тероризму**...

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

5) використовували територію України з метою підготовки чи вчинення **терористичних актів** або **злочинів терористичної спрямованості** проти інших держав або іноземців, – несуть відповідальність згідно з законом.

## **Стаття 26. Засади міжнародного співробітництва у сфері боротьби з *тероризмом***

Україна відповідно до укладених нею міжнародних договорів співробітничает у галузі боротьби з тероризмом з іноземними державами, їх правоохоронними органами і спеціальними службами, а також з міжнародними організаціями, які здійснюють боротьбу з міжнародним **тероризмом**.

Керуючись інтересами забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, Україна переслідує на своїй території осіб, причетних до **терористичної діяльності** у тому числі у випадках, коли **терористичні акти** або **злочини терористичної спрямованості** планувалися або були вчинені поза межами України, але завдають шкоди Україні, та в інших випадках, передбачених міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України”.

Звертаючи увагу на такі протиріччя в Законі, М.В. Семикін справедливо ставить такі питання: “При співставленні текстів статей 25 і 26 Закону з текстом розділів III, IV та статті 24 одразу ж виникають питання: так що, виходить, антитерористичні операції проводяться тільки з метою припинення дій, передбачених ст. 258 КК? А якщо вчинюється інший злочин терористичної спрямованості (захоплення заручників, захоплення залізничного рухомого складу, повітряного, морського чи річкового судна, напад на осіб чи установ, що мають міжнародний захист тощо), то антитерористична операція не проводиться? Якщо особа постраждала не від терористичного акту, а від іншого злочину терористичної спрямованості, то вона не має права на відшкодування шкоди? Якщо організація, відповідальна за вчинення не терористичного акту, а іншого злочину терористичної спрямованості, то вона не може бути визнана за рішенням суду терористичною? Для чого потрібні ці штучні обмеження? Чому при визначенні більш широких категорій використовується один вузький за змістом термін “терористичний акт”, тоді як Закон все ж має назву “Про боротьбу з тероризмом”, а не з терористичними актами?” [5, с. 40].

Таким чином, терористична діяльність не може бути зведена до терористичних актів та дій, що їх супроводжують. Насправді, вона охоплює більш широке коло діянь, тому термін “терористичний акт” при визначенні терористичної діяльності в українському законодавстві не підходить. Найбільш вдалим тут вбачаються терміни “терористичні злочини” чи “злочини терористичної спрямованості”.

У зв'язку з вищевикладеним пропонується викласти ст. 1 Закону України “Про боротьбу з тероризмом” у такій редакції:

## **“Стаття 1. Визначення основних термінів**

У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються у такому значенні:

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;

терористична діяльність – діяльність, яка охоплює:

планування, організацію, підготовку та реалізацію терористичних злочинів;

створення організованих терористичних груп чи терористичних організацій, керівництво такими формуваннями, а так само участь в них чи у вчинюваних ними діяннях;

втягнення у терористичну діяльність;

навчання терористичній діяльності;

озброєння, підготовку та використання терористів;

публічні заклики до тероризму, розповсюдження матеріалів з такими закликами або виготовлення таких матеріалів з метою їх розповсюдження;

пропаганди і поширення ідеології тероризму;

фінансування терористів, терористичних груп чи терористичних організацій або інше сприяння тероризму;

терористичне діяння – той чи інший вид терористичної діяльності;

терористичний злочин (злочин, здійснюваний з терористичною метою) – терористичне діяння, за скоєння якого передбачена відповідальність у Кримінальному кодексі України;

злочини терористичної спрямованості – суспільно небезпечні діяння, спрямовані 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 такої діяльності;

терористична акція – безпосереднє вчинення злочину терористичної спрямованості (терористичного злочину);

терорист – особа, яка бере участь у терористичній діяльності;

терористична група – група з двох і більше осіб, які об'єдналися з метою здійснення терористичної діяльності;

організована терористична група – стійке об'єднання трьох і більше осіб, які об'єдналися з метою здійснення терористичної діяльності;

терористична організація – стійке об'єднання трьох і більше осіб, яке створене з метою здійснення терористичної діяльності, у межах якого здійснено розподіл функцій, встановлені певні правила поведінки, обов'язкові для цих осіб під час підготовки і вчинення терористичних діянь. Організація визнається терористичною, якщо хоч один з її підрозділів здійснює терористичну діяльність з відома хоча б одного з керівників (керівних органів) усієї організації;

фінансування тероризму – надання коштів чи їх збирання особою, яка знала або свідомо припускала, що це може бути використано для вчинення будь-якого з терористичних діянь;

кошти – матеріальні або нематеріальні активи незалежно від способу їх придбання, а також юридичні документи або акти у будь-якій формі, у тому числі електронній чи цифровій, які засвідчують право на такі активи або участь у них, включаючи фінансові кредити, чеки, поштові перекази, цінні папери (акції, облигації, векселі, ощадні сертифікати), акредитиви тощо;

боротьба з тероризмом – діяльність щодо запобігання, виявлення, припинення, мінімізації наслідків терористичної діяльності;

антитерористична операція – комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення злочинних діянь, здійснюваних з терористичною метою, звільнення заручників, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичного акту чи іншого злочину, здійснюваного з терористичною метою;

район проведення антитерористичної організації – визначені керівництвом антитерористичної операції ділянки місцевості або акваторії, транспортні засоби, будівлі, споруди, приміщення на території чи акваторії, що прилягають до них і в межах яких проводиться зазначена операція;

режим у районі проведення антитерористичної операції – особливий порядок, який може вводитися в районі проведення антитерористичної операції на час її проведення і передбачати надання суб'єктам боротьби з тероризмом визначених цим Законом спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров'я громадян, які опинилися в районі проведення антитерористичної операції, нормального функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій;

заручник – фізична особа, яка захоплена і (або) утримується з метою спонукання державного органу, підприємства, установи чи організації або окремих осіб здійснити якусь дію або утриматися від здійснення якоїсь дії як умови звільнення особи, що захоплена і (або) утримується”.

За текстом Закону термін “терористичний акт” замінити на термін “терористичний злочин” або “терористична акція”.

#### **Список використаних джерел**

1. Закон України “Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України” // Уряд. кур'єр. – 2006. – 12 жовт. – № 191. – С. 12.
2. Закон України “Про ратифікацію Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму” від 12 вересня 2002 року № 149 – IV // Офіц. вісник України. – 2002. – № 40. – Ст. 1844.
3. Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму від 16 травня 2005 р. < [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua) >.
4. Зеленецький В.С., Ємельянов В.П. Концептуальні основи визначення категоріально-понятійного апарату у сфері боротьби з тероризмом: Наук. – практ. посіб. – Х.: Кроссруд, 2006. – 80 с.
5. Семикін М.В. Створення терористичної групи чи терористичної організації: кримінально-правове дослідження. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 145 с.
6. Новікова Л.В. Фінансування тероризму: загальне поняття та підстави кримінальної відповідальності // Право і безпека. – 2005. – № 4'1. – С. 78–80.
7. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма: Прин. резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 года: < [www.un.org/russian/document/convents/terfin.htm](http://www.un.org/russian/document/convents/terfin.htm) >.
8. Новікова Л.В. Кримінальна відповідальність за фінансування тероризму: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2007. – 20 с.
9. Закон України “Про боротьбу з тероризмом” від 20 березня 2003 р. № 638 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

*The article is devoted to the problems of using the antiterrorist legislation of Ukraine. The author shows to inconsistency of a number of its provisions and non-conformity to the international standards and offers the ways of improvement of this legislation and his variants of the redaction of appropriate legislative norms.*