

**Беляков Костянтин Іванович** – завідувач наукового відділу правових проблем інформаційної діяльності Науково-дослідного інституту інформатики і права НАПрН України, доктор юридичних наук, професор

## Антитерористичне законодавство України: новації 2013 року

*В статті досліджуються зміст і структура Концепції боротьби з тероризмом та плану заходів з її реалізації, що були прийняті і у 2013 році, їх узгодженість з положеннями відповідного Закону України 2003 року, а також останніми науковими дослідженнями. Автор наголошує на невідповідності змісту норм їх формі та визначенню, необхідності створення ефективною системи законодавчого та науково-методологічного забезпечення профілактики проявів тероризму в Україні, попередження діяльності організованих угруповань, пов'язаних з цим. Акцентовується увага на значенні адміністративно-правових досліджень проблем попередження проявів тероризму, до предмету яких вони відносяться.*

**Ключові слова:** тероризм, терористична діяльність, антитерористичне законодавство.

Терористичні акти у США, зокрема 11 вересня 2001 року у Нью-Йорку та 15 квітня 2013 року, засвідчили підступність і винахідливість їх організаторів: застосування зброї, вчинення вибухів, підпалу чи інші дії, що створюють небезпеку для людей, суспільства, держави, світового співтовариства.

Насамперед, терористи демонструють, що для них є один закон відсутності та ігнорування всіх норм суспільної моралі та законодавства. Тероризм шукає слабе місце у суспільних відносинах щодо безпеки, проявляючи себе там, де його менше за все чекають.

У той самий час, терористичні акти у США продемонстрували хибність доктрин національної безпеки, заснованих на ставленні до останньої як до статичної категорії. Наукова думка щодо цього схилиється до теорії, відповідно до якої категорія “безпека” розглядається

у новій якості, новому змісті: як динамічне соціальне явище та суспільні відносини. У контексті національної безпеки терористичні акти слід розглядати як криміногенні явища в складі соціогенних загроз поряд із техногенними та стихійними загрозами життєво важливим інтересам особи, суспільства, держави, світового співтовариства.

Тероризм як соціальне явище обумовлений соціальними, політичними й економічними чинниками та має наступні ознаки : виключно політично вмотивована; насильницька, або така, що погрожує використанням насильства; призначена для того, щоб мати довготривалий психологічний вплив, не лише для знищення конкретної жертви чи об'єкта; така, що проводиться організацією з ланцюжком управління, що розпізнається, або конспіративною сотовою структурою, чії представники не носять уніформу та знаки розрізнення; така, що чиниться позадержавним угрупованням [1].

Зазначений аспект знайшов відображення у ряді відомих міждержавних нормативно-правових документів, які було прийнято за ініціативою урядів країн після терористичних актів не тільки у США, а й в Європі.

Щодо України, то на часі вона не належить до держав із високою ймовірністю вчинення на їх територіях терористичних актів або терористичних посягань проти їх представництв за кордоном міжнародними терористичними організаціями завдяки ефективній реалізації внутрішньої та зовнішньої політики. Також, поки що відсутні внутрішні передумови для виникнення організацій, які б використовували терористичні методи як спосіб досягнення політичної мети або привернення уваги громадськості до своїх ідеологічних чи інших поглядів.

Водночас низка переважно зовнішніх, а також окремих внутрішніх чинників можуть стати підґрунтям для підвищення в країні рівня терористичної загрози. Так, на думку С. А. Трофімова, існує низка факторів, які дозволяють зробити висновок про посилення в майбутньому на території України загрози тероризму. До них вчений відносить стратегічне географічне розміщення, невизначеність вектору зовнішніх відносин, складну політичну ситуацію, зокрема відсутність врахування опозиційних думок, посилення корупції, збільшення кількості осіб, які знаходяться за межею бідності або наблизилися до неї впритул, штучне нагнітання напруженості в окремих регіонах (наприклад, у Автономній Республіці Крим), порушення фундаментальних прав людини і громадянина тощо [2, с. 5–6].

Подальший розвиток держави у зазначеному напрямку, безумовно, пов'язаний з підвищенням рівня антитерористичної діяльності органів сектору безпеки, які є суб'єктами різних правовідносин. У цьому зв'язку важливого значення набуває державне управління процесом протидії терористичним загрозам, основними завданнями якого

є виявлення та профілактика тероризму, мінімізація його наслідків, а також ефективне застосування різноманітних військових формувань.

Треба визнати, що проблема протидії терористичній загрозі є новою для практики державотворення в Україні. Свій безпосередній розвиток на території нашої держави означена загроза отримала у 2011 році з вчинення терористичного акту в м. Макіївці Донецької області. Саме відсутністю до останнього часу фактів прояву терористичної діяльності в Україні можна пояснити низьку активність учених і практиків у сфері забезпечення національної безпеки до розроблення комплексу заходів з протидії терористичній діяльності.

Таким чином, протидія та запобігання тероризму на території України має ґрунтуватися, насамперед, на законодавчо визначених на національному рівні принципах з урахуванням основних положень контртерористичної стратегії ООН, Європейського Союзу та комплексному дослідженні цього негативного явища.

З метою дотримання основних принципів, визначених національним і міжнародним законодавством, проблему протидії тероризму на території України треба розв'язувати шляхом зосередження зусиль на запобіганні, виявленні та припиненні терористичної діяльності, усуненні та мінімізації її наслідків, і, нарешті, інформаційному та науковому забезпеченні боротьби з тероризмом, міжнародному співробітництві в цій сфері.

Наукові дослідження антитерористичної діяльності органів сектору безпеки та відповідних підрозділів у напрямі правового забезпечення протидії їй дотепер були зосереджені переважно в кримінальному праві [3], а також розробках у межах “закритої тематики” – оперативно-розшукової та розвідувальної діяльності в контексті забезпечення національної безпеки. Окремі аспекти терористичної діяльності розглядалися нами в контексті інформаційно-правових досліджень [4].

Проблеми ж організації та адміністративно-правового забезпечення протидії тероризму залишалися поза увагою вчених. Щоправда, відома дисертація, присвячена дослідженню адміністративно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ України по протидії злочинам, пов'язаним з тероризмом [5].

Проте органи, що здійснюють антитерористичну діяльність, є суб'єктами адміністративно-правових відносин, що виникають з питань здійснення державного управління антитерористичною діяльністю, визначення організаційної й функціональної структури зазначених суб'єктів, їх місця в системі органів державної влади, встановлення умов і порядку проходження служби співробітниками спеціальних підрозділів, установа правого режиму району проведення антитерористичної операції тощо. Окрім цього, антитерористична діяльність

є об'єктом контрольно-наглядової діяльності, яка теж регулюється нормами адміністративного законодавства. Адміністративно-правові аспекти існують і в регламентації повноважень суб'єктів антитерористичної діяльності, в розробленні та прийнятті управлінських рішень, регламентуванні взаємодії й координації. Досить часто співробітники спеціальних підрозділів стають суб'єктами адміністративно-юрисдикційних проваджень, що виникають з приводу притягнення їх до адміністративної або дисциплінарної відповідальності. Тому, дослідження, проведене та представлене на захист на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук у 2013 році С. А. Трофімовим, є не тільки актуальним, сучасним, а й першим спеціалізованим дисертаційним дослідженням, у якому автор намагається комплексно розглянути весь спектр питань адміністративно-правового забезпечення протидії тероризму в Україні [2].

Зазначене свідчить про особливе місце й значення норм адміністративного законодавства в регулюванні антитерористичної діяльності компетентних органів Української держави.

Фахівці визнають, що чинний Закон України “Про боротьбу з тероризмом” 2003 року [5] не здатен ефективно регулювати антитерористичні заходи, оскільки він спрямований переважно на вирішення окремих питань протидії терористичній діяльності, зокрема щодо проведення спеціальних операцій [1, с. 6]. Мабуть, саме це зумовило появу Указу Президента України “Про Концепцію боротьби з тероризмом” [7] та відповідного плану заходів з її реалізації [8], в яких передбачено: визначення та аналіз причин і умов, що сприяють поширенню тероризму; удосконалення правових та організаційних основ боротьби з тероризмом; удосконалення існуючих, розроблення та імплементація нових методів боротьби з тероризмом; оптимізація шляхів і способів захисту прав і свобод людини та громадянина, захисту суспільства й держави від терористичних посягань; інформаційне, наукове, кадрове та матеріально-технічне забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з тероризмом; підвищення рівня інформованості суспільства про небезпеку та масштаби тероризму; формування громадської думки з метою сприяння ефективній реалізації державної політики у сфері боротьби з тероризмом; розвиток міжнародного співробітництва у сфері боротьби з тероризмом.

Як бачимо, задекларовані в наведених нормах заходи більшою мірою стосуються саме адміністративно-правового забезпечення протидії тероризму, що дозволяє розглядати антитерористичну діяльність в межах предмету адміністративного права та адміністративно-правових досліджень.

Відповідно до Концепції, інформаційне та наукове забезпечення боротьби з тероризмом має включати: здійснення моніторингу стану і тенденцій поширення тероризму, постійний і своєчасний обмін між

суб'єктами боротьби з тероризмом інформацією про реальні та потенційні терористичні загрози; проведення постійного системного аналізу та багатовимірною комплексною оцінювання причин і умов, що впливають на виникнення та поширення тероризму; проведення наукових досліджень, спрямованих на розроблення сучасних заходів біологічної безпеки; упровадження результатів наукових досліджень у сфері боротьби з тероризмом; формування громадської думки з метою сприяння ефективній реалізації державної політики у сфері боротьби з тероризмом; створення умов для залучення громадських об'єднань та інших організацій, засобів масової інформації до поширення відомостей про результати антитерористичної діяльності. Забезпечення ефективної боротьби з тероризмом потребує впровадження дієвих заходів кадрового та матеріально-технічного характеру, а саме: оптимізації структури та штатної чисельності відповідних підрозділів суб'єктів боротьби з тероризмом; навчання, підготовки та перепідготовки співробітників суб'єктів боротьби з тероризмом; установа сучасних систем безпеки, застосування засобів зовнішнього контролю (спостереження) та швидкого реагування на терористичні посягання на відповідних об'єктах; забезпечення суб'єктів боротьби з тероризмом необхідною ресурсною базою; поліпшення правового і соціального захисту осіб, які беруть участь у боротьбі з тероризмом.

Незважаючи на своєчасну появу наведених новацій в антитерористичному законодавстві України, треба зауважити, що зміст Концепції боротьби з тероризмом носить загальний, не деталізований опис певної діяльності, який охоплює тривалий період, спосіб досягнення складної цілі – боротьби з тероризмом, що за суттю, структурою та формою надання відповідає категорії “стратегія”. Саме Стратегію розглядають “... як довгостроковий, послідовний, конструктивний, раціональний, підкріплений ідеологією, стійкий до невизначеності умов середовища план, який супроводжується постійним аналізом та моніторингом в процесі реалізації та спрямований з певною метою на досягнення успіху в кінцевому результаті. Стратегія має здатність переходити від абстракції до конкретики у вигляді конкретизованих планів для функціональних підрозділів” [8], що саме й реалізується наступним документом – планом заходів.

Термін “концепція” прийнято розуміти “... як систему поглядів на ті чи інші явища, процеси; спосіб розуміння, трактування певних явищ, подій; ідею певної теорії” [10], “певний спосіб розуміння, трактування яких-небудь явищ, основна точка зору, ідея їхнього висвітлення; система поглядів на явища у світі, у природі, у суспільстві; головний задум, конструктивний принцип в науковій, художній, технічній, політичній чи інших видах діяльності; комплекс поглядів, пов'язаних

між собою, що випливають один з іншого, система шляхів розв'язку обраного завдання” [11], тобто, синонім поняття “теорія”. Що ж до розуміння, трактування та форм прояву тероризму, а також принципів боротьби з цим негативним соціальним явищем, то вони достатньо повно були викладені в Законі України “Про боротьбу з тероризмом”, який “визначає правові та 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” [6], є системоутворюючим у вітчизняному антитерористичному законодавстві та складає концептуальну основу відповідної діяльності.

Крім того, як зазначалося нами вище, на часі Україна не належить до держав із високою ймовірністю вчинення на їх територіях терористичних актів. Тому говорити про боротьбу зі злочинами, що не є специфічними для нашої країни, є, як найменш, некоректно. Тим більше, що в контексті Закону, Концепції та плану заходів, що розглядаються, мова йде по суті про організацію антитерористичної діяльності, пов'язаної з попередженням терористичних актів і запобіганням появи відповідних організованих злочинних угруповань. Згадується словосполучення, що застосовувалося у правотворчій практиці за радянських часів до окремих видів злочинів – “профілактика і попередження”. Мабуть, саме профілактика і попередження тероризму в нашій країні поки що є предметом антитерористичного законодавства, а наведене словосполучення з успіхом може використовуватися законодавцем у нормах подібного змісту, пов'язаних не тільки із злочинами, а й з правопорушеннями взагалі.

В якості прикладу, який, як вбачається, досить повно відображає останні зміни у трансформації терористичної загрози, можна навести оновлену редакцію Стратегії боротьби з тероризмом на період 2012–2016 рр. Швеції, яку було ухвалено у лютому 2012 року. Стратегія визначає три головні напрями діяльності: 1) профілактика тероризму; 2) попередження терористичних актів; 3) реагування на інциденти терористичного характеру.

Цілі та конкретні заходи діяльності на зазначених напрямках у цілому характерні для більшості європейських країн і визначені в документі таким чином. Головні цілі профілактики тероризму: підвищення рівня обізнаності населення стосовно злочинних аспектів ідеології тероризму, форм і методів вербувальної роботи терористів, особливо через мережу Інтернет; недопущення залучення громадян до діяльності організації екстремістського спрямування; поширення демократичних цін-

ностей серед населення країни, особливо молоді; посилення оперативних можливостей підрозділів, що залучаються до питань боротьби з тероризмом, підвищення рівня координації між ними.

Головні цілі попередження терористичних актів: зменшення ризику проведення терористичних атак безпосередньо на території країни та проти об'єктів власності й громадян за кордоном; недопущення фінансування тероризму з власної території; поліпшення взаємодії на місцевому, національному та міжнародному рівнях (для підвищення ефективності попередження імовірних терактів); удосконалення законодавчої бази; накопичення, аналіз і використання позитивного досвіду; більш широке застосування можливостей Інтернету.

Таким чином, на нашу думку, названі нормативні акти за змістом, формою сприйняття та визначенням не відповідають їх сутності.

Крім того, для з'ясування шляхів подальшого розвитку антитерористичного законодавства, яке відповідало б вимогам часу і напрямкам руху нашої держави, необхідно сформулювати особливості забезпечення законності у процесі реалізації антитерористичної діяльності, пріоритетні напрямки адаптації антитерористичних заходів до відповідних міжнародних норм. Окрім цього, вбачається нагальна необхідність теоретико-практичного визначення основного категоріального апарату в цій сфері – поняття тероризму та терористичної діяльності, відмежувати їх від зовнішньо схожих явищ (наприклад, терору), визначити їх зміст і структуру.

Існує нагальна потреба в підвищенні рівня правової культури українського населення, значна частина якого вбачає в нормах антитерористичного законодавства тільки бюрократичні, обмежувальні заходи й не враховує їх справжнього призначення – створення надійної системи державної та громадської безпеки.

Реалізація державної політики у сфері боротьби з тероризмом потребує здійснення системних узгоджених заходів, зокрема, спеціального, зовнішньополітичного, організаційно-правового, соціально-економічного, інформаційного, гуманітарного, морально-культурного та освітнього характеру. Тому задекларовані у Концепції заходи, з огляду на багатоманітність явища тероризму, можуть бути ефективні лише із застосуванням усього комплексу наявних методів впливу, що викликає потребу в розробці науково-обґрунтованих антитерористичних заходів на рівні міжгалузевих досліджень у межах адміністративного, інформаційного, фінансового, міжнародного та інших галузей права з використанням досягнень у галузі вдосконалення засобів і методів оперативно-розшукової та розвідувальної діяльності в контексті убезпечення національної безпеки.

Без вирішення цих фундаментальних проблем неможливо здійснити кардинальні перетворення системи антитерористичного захисту, ефективно реалізувати положення міжнародно-правових договорів України, створити ефективне антитерористичне законодавство.

***Список використаних джерел***

1. Хоффман, Брюс. Тероризм – взгляд изнутри / Брюс Хоффман ; [пер. с англ. Е. Сажина]. – М. : Ультра. Культура, 2003. – 264 с.
2. Трофімов С. А. Адміністративно-правове забезпечення протидії тероризму в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Сергій Анатольович Трофімов. – Харків, 2013. – 390 с.
3. Рибачук М. В. Запобігання тероризму органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Максим Васильович Рибачук. – К., 2010. – 241 с.
4. Беляков К. І. Інформаційні технології як чинник терористичного акту / К. І. Беляков, В. С. Цимбалюк // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К. : Міжвід. наук.-дослід. центр, 2003. – № 8. – С. 90–97.
5. Соколовський О. В. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ України по протидії злочинам, пов'язаним з тероризмом : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олександр Відкостович Соколовський. – Х., 2010. – 210 с.
6. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
7. Концепція боротьби з тероризмом : Указ Президента України від 25 квіт. 2013 р. № 230/2013 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 80. – 27 квіт.
8. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції боротьби з тероризмом : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лип. 2013 р. № 547-р // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 147. – 15 серп.
9. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. Стратегія / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Стратегія>.
10. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. Концепція / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Концепція>.
11. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка / Под ред. А. Н. Чудинова. – [3-е изд., исправ. и доп.]. – СПб. : Издание В. И. Губинского, 1910. – 989 с.

*В статье исследуется содержание и структура Концепции борьбы с терроризмом и плана мероприятий по ее реализации, принятые в 2013 году, их согласованность с положениями соответствующего Закона Украины 2003 года, а также с последними научными исследованиями. Автор делает вывод о несоответствии содержания норм их форме и названию, о необходимости создания эффективной системы законодательного*



*и научно-методологического обеспечения профилактики проявлений терроризма в Украине, предупреждения деятельности организованных группировок, связанных с этим. Акцентируется внимание на значении административно-правовых исследований проблем предупреждения терроризма, в предмет которых они входят.*

*In the article, the content and structure of fight against terrorism Conception is being studied together with the plan of measures of its realization accepted in 2013, their correspondence with provisions of the appropriate Law of Ukraine of 2003, and with the last scientific researches. The author draws conclusion about the disparity of the content of norms to their form and naming, about the necessity of creation of the effective legislative and scientific-methodological system of provision of terrorism manifestation prophylaxis in Ukraine, prevention of organized groups activity, related to it. The value of legal and administrative researches of terrorism prevention problems is emphasized.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 10 вересня 2013 року.*