

УДК 323.28:340

Кудінов С.С.
к. ю. н., доцент

ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Важливе місце у формуванні теоретичного підґрунтя та практики реалізації державної політики у сфері захисту особи, суспільства і держави від виявлення й усунення причин і умов, які породжують тероризм, належить визначенню принципів такої діяльності.

Доктринальні підходи до оптимізації такої діяльності безпосередньо пов'язані із встановленням цілісної системи нормативних вимог імперативного характеру, які становлять принципи її правового й організаційного забезпечення. Закріплення в нормах чинного законодавства принципів боротьби з тероризмом є підтвердженням того, що останні мають велике значення для регулювання правових відносин, що складаються у сфері гарантування антитерористичної безпеки, а також для практики діяльності визначених законом державних органів, забезпечуючи правильне застосування правових норм, ухвалення законних та обґрунтованих рішень. На нашу думку, антитерористичне право є компонентом антитерористичної безпеки. Антитерористична захищеність – це здатність протистояти загрози тероризму, основна характеристика і смисловий потенціал поняття антитерористичної безпеки [11]. Саме тому проблема дослідження принципів протидії тероризму має як теоретико-правовий, так й прикладний характер, що потребує відповідного наукового супроводження.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розвиток теорії та практики протидії тероризму зробили як вітчизняні, так і іноземні вчені, зокрема: Р. Арон, Е. Аречаг, В. Авер'янов, В. Антипенко, Ю. Антонян, А. Безверхов, Дж. Белл, Ю. Битяк, В. Богуцький, В. Бруггеман, В. Вакулич, П. Вілкін-

сон, М. Грешно, Б. Джекінс, А. Джонгман, М. Джонс, А. Долгова, В. Дрьомін, В. Ємельянов, А. Закалюк, В. Заросило, В. Канцір, І. Карпець, М. Карпушин, В. Крутов, У. Лакер, Б. Леонов, В. Ліпкан, Е. Ляхов, О. Остапенко, Р. Пейп, Н. Поллард, Дж. Поуст, І. Рижов, Д. Роланд, С. Солан, М. Требін, В. Тихий, Б. Х'ютон, А. Шеллі, А. Шмідт та інші.

Проведений аналіз досліджень, присвячених проблемам теорії та практики протидії тероризму в Україні, свідчить про те, що принципи зазначеної діяльності як її основоположні засади фактично залишилися поза увагою науковців. Тому тема статті набуває актуальності в сучасних умовах необхідності оптимізації вжиття невідкладних заходів щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України.

Формулювання завдання дослідження. Мета статті – визначити принципи протидії тероризму в Україні як основоположні засади вказаного напрямку державної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Важливість розуміння принципів для всіх без винятку галузей знань підтверджується активністю наукової думки в зазначеній сфері за різних часів, починаючи з Аристотеля, І. Канта, Демокріта, Б. Спінози, Г.В.Ф. Гегеля й інших філософів, які внесли свій вклад у розвиток філософських поглядів на поняття та сутність принципу. Окреслена тенденція спостерігається й у сучасному науковому просторі, де кожна наукова галузь одним із фундаментальних напрямів досліджень обирає теоретичне забезпечення основоположних засад власного існування – принципів.

Варто зазначити, що в юридичній науці й досі точиться дискусія щодо розуміння сутності та змісту її принципів. Так, деякі нау-

ковці вважають, що принципи є сферою правосвідомості, правової ідеології та науки, інші ж учені відносять їх до змісту досить широко визначеного чинного права. А. Колодій у монографії «Принципи права України» зазначає, що будь-які принципи – продукт людської діяльності. Вони є соціальним явищем – як за джерелом походження, так і за змістом [1, с. 44]. У філософському розумінні принцип (від латин. *principium* – «основа») – це основа, початок, керівна ідея про найбільш істотні закономірності, що мають основне значення [2, с. 519].

Якщо узагальнити наявні наукові підходи до зазначеної категорії, то принципи протидії тероризму варто розуміти як основоположні засади побудови та функціонування системи гарантування антитерористичної безпеки, що відображають об'єктивні закономірності використання уповноваженими суб'єктами передбачених законодавством сил, засобів, методів, форм із метою запобігання загрозам терористичного характеру, виявлення та припинення їх.

Не є винятком і протидія тероризму, у наукових дослідженнях теоретичного, правового й організаційного забезпечення якої все більше уваги приділяється принципам як визначальним орієнтирам державно-правового характеру такої діяльності, її юридичної природи та легітимності. Вони гарантують дотримання прав і свобод особистості, створюють передумови для формування концепції як кожного її положення, так і всієї системи загалом.

У контексті зазначеного варто звернути увагу на те, що протидія тероризму як врегульована нормами чинного законодавства сукупність суспільних відносин, що складаються у сфері гарантування антитерористичної безпеки, має відповідати принципам права. Зміст останніх, у свою чергу, визначається уявленнями суспільства щодо: потреб виконання такої діяльності; формулювання її мети та завдань; обґрунтованого використання спеціальних сил, засобів, форм, методів реалізації визначеними суб'єктами мети.

Згодом зазначені принципи набувають регламентації і захисту з боку держави в комплексах суб'єктивних прав учасників правовідносин [1, с. 124].

До класичних сутнісних принципів правової держави відносять: верховенство права; гарантованість прав, свобод та обов'язків людини і громадянина; законність. Саме зазначені принципи, що мають загальний характер, притаманний усім видам правозастосовної діяльності, повинні стати основоположними засадами побудови загальнодержавної системи протидії тероризму.

В Україні визнається і діє принцип *верховенства права*. Саме поняття «верховенство права» увійшло в обіг національної юриспруденції з ухваленням Конституції України, основними складовими елементами якого визначено: заперечення свавільної влади; рівність перед законом; конституційне право, яке є наслідком прав особи, а не їхнім джерелом. Як слушно зауважив В. Шилінгов, верховенство права вимагає від держави його втілення в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості свободи, рівності тощо [3].

Не ставимо перед собою завдання аналізувати весь спектр думок і підходів, проте зазначимо, що поняття верховенства права – надзвичайно багатогранне. Його можна розглядати на різних логіко-правових рівнях. У понятті верховенства права переплітаються наукова істина та цінності добра і справедливості, правові ідеали і практичний юридичний досвід, правові ідеї і правові почуття, досягнення науки та здоровий глузд тощо. Все це робить зазначену категорію досить динамічною [4, с. 15].

З огляду на потреби практичного застосування, принцип верховенства права варто доктринально тлумачити як поєднання вимог, що забезпечують: підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини; пріоритетність цих прав перед усіма іншими

цінностями демократичної, соціальної, правової держави [5, с. 6].

Під час 86-го пленарного засідання (25–26 березня 2011 р.) Венеціанська комісія – Європейська комісія за демократію через право – схвалила спеціальну доповідь із верховенства права. У п. 41 документа зазначено, що нині можливий консенсус щодо обов'язкових елементів поняття «верховенства права», зокрема таких, як: 1) законність, включаючи прозорий, підконтрольний і демократичний процес набрання чинності нормами права; 2) юридична визначеність; 3) заборона свавілля; 4) доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, зокрема тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; 5) заборона свавілля; 4) доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, зокрема тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; 5) заборона дискримінації та рівність перед законом; 6) дотримання прав людини [6, с. 177].

Варто звернути увагу на те, що в Україні визнається і діє принцип саме верховенства права, а не верховенства закону, притаманного для колишнього радянського правознавства. Відмінність зазначених принципів полягає в тому, що основним призначенням принципу верховенства права є забезпечення свободи та прав людини, насамперед в її відносинах із державною владою та державними органами. Урахування принципу верховенства права полягає не у формальному забезпеченні дотримання законів, нормативно-правових актів, встановлених державою, а в утвердженні такого правопорядку, який обмежує абсолютизм державної, передусім виконавчої, влади, ставить її під контроль суспільства, створюючи для цього відповідні юридичні підстави.

Отже, верховенство права як принцип протидії тероризму передбачає, що право не обмежується лише нормами чинного законодавства, що регулюють діяльність із нейтралізації загроз терористичного характеру, а

охоплює й норми моралі, традиції, звичай як легітимні регулятори, зумовлені відповідним рівнем розвитку суспільства. Реалізація принципу верховенства права в протидії тероризму полягає і в дотриманні справедливості як властивості права, вираженої, зокрема, у рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

До того ж урахування принципу верховенства права в протидії тероризму має полягати у відмові від позитивістського праворозуміння, яке розглядає право як втілення урядових преференцій і цілей, здійснюваних уповноваженими державними органами під захистом ієрархічних правових норм. Зважаючи на визначену наявність потреби відвертати загрози безпечному існуванню держави, її територіальній цілісності та недоторканності, принцип верховенства права в такій діяльності має втілюватися в забезпеченні відповідного балансу інтересів осіб та суспільства з інтересами держави на підставі правових норм. У контексті протидії тероризму дія принципу верховенства права означає, що зазначена діяльність має підпорядковуватися визнаному державою пріоритету прав людини.

Принцип верховенства права в той чи інший спосіб закріплений у положеннях чинного законодавства, що регулює протидію тероризму в Україні. Такі основоположні засади розуміння принципу верховенства права, як повага та неухильне додержання прав та свобод людини і громадянина, пріоритетність захисту життя і прав осіб, закріплені положеннями законів України «Про боротьбу з тероризмом», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики держави», «Про національну безпеку України», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про Службу безпеки України».

Під час розгляду основоположних засад протидії тероризму варто зупинитися на *принципі законності*, який перебуває в діалектичній взаємодії із принципом верховенства

права (прояв загального й особистого в праві). Проте, на жаль, сучасна наукова позиція щодо проблеми співвідношення зазначених принципів, задекларованих у ст. 8 Конституції України, не є однозначною. На проблему співвідношення принципів верховенства права та законності широке коло науковців дивляться крізь призму взаємовиключних категорій. Зазначене потребує переосмислення, як і необхідність надання якомусь із вказаних принципів переваги, передусім у сучасному доктринальному виробленні нової парадигми протидії тероризму та відповідному її практичному втіленні.

Варто звернути увагу на те, що, незважаючи на широке вживання поняття «принцип законності» у науковій літературі та правових джерелах, розуміння його сутності не є однозначним. Можливо, тому вказана категорія вживається і як показник дотримання тих чи інших законів, і як стан реалізації правових вимог та ступінь розвитку законодавства, і як один із критеріїв оцінювання правової держави, і як синонім «правності» – «здійснення всіх правових форм діяльності держави, функціонування громадянського суспільства, громадян на основі і відповідно з нормами права, природними правами і обов'язками людини», і як політико-правовий прояв ідеї соціальної справедливості.

Законність у загальному її розумінні означає дотримання й виконання законодавства – законів та підзаконних нормативно-правових актів. Отже, принцип законності в протидії тероризму є вимогою нормативного характеру, яка зобов'язує уповноважені державні органи, а також осіб, що залучаються до виконання завдань із запобігання загрозам терористичного характеру, виявлення та припинення їх, неухильно і точно виконувати всі норми-принципи Конституції, чинного законодавства. Принцип законності в протидії тероризму передбачає наявність законодавчої (а не тільки підзаконної) її основи, заборону проведення такої діяльності для досягнення мети, що не передбачена положеннями чин-

ного законодавства. Ураховуючи зазначене, у процесі протидії тероризму необхідно встановлювати такі відносини між її суб'єктами, між суб'єктами й іншими учасниками вказаного процесу, а також фізичними й юридичними особами, залученими до зазначеної діяльності, які не виходять за межі визначеного законодавством правового поля. Поєднуючи в собі принцип організації і метод регулювання суспільних відносин, законність є основою соціального життя, а отже, діяльності держави і всіх її органів. Вона є складовою частиною механізму регулювання суспільних відносин, являє собою обов'язкову умову правопорядку, державної і громадської дисципліни, важливий елемент демократії і культури.

Зважаючи на особливий характер боротьби з тероризмом, доцільно звернути увагу на те, що вона, з одного боку, спрямована на запобігання терористичній діяльності, виявлення та припинення її, мінімізацію її наслідків. З іншого – під час її здійснення права та свободи людини можуть бути обмежені, що, згідно з положеннями чинного законодавства, повинно мати винятковий, тимчасовий характер. У такому разі сили, засоби, форми та методи боротьби з тероризмом мають відповідати ступеню загроз державній безпеці.

З огляду на зазначене, доцільно звернути увагу на *принцип адекватності* як специфічний регулятор боротьби з тероризмом в Україні. Принцип адекватності впливає із принципу правової держави й основних прав. Цей конституційний принцип як загальне правило обмежує всю діяльність держави, тобто законодавчу, виконавчу і судову гілки влади. Принцип адекватності впливає із самої ідеї здорового глузду в праві, водночас сприяє ухваленню справедливих правових рішень. Його основним критерієм є те, чи буде доцільною і справедливою відповідна правова норма. Принцип адекватності виконує в боротьбі з тероризмом важливу функцію – є основою ухвалення справедливого з погляду права та суспільної моралі рішення, оскільки як система права демократичної правової

держави, так і будь-яка діяльність держави, зокрема боротьба з тероризмом, зобов'язані орієнтуватися на ідею справедливості. Реалізація принципу адекватності в запобіганні терористичній діяльності, виявленні та припиненні її, мінімізації її наслідків має полягати в тому, що перед ухваленням якогось рішення управлінського, організаційного, тактичного характеру необхідно попередньо з'ясувати, що саме в конкретному випадку є адекватним вирішенням проблеми.

Варто звернути увагу на змішану природу сутності принципу адекватності. Так, з одного боку, адекватність як принцип запобігання терористичній діяльності, виявлення та припинення її, мінімізації її наслідків розуміється як відповідність дій уповноважених державних органів загрозам терористичного характеру. Проте лише такий підхід до протидії тероризму не може бути продуктивним, оскільки враховує лише «протидію» як основоположний аспект такої діяльності. Водночас діяльність держави з боротьби з тероризмом має спрямовуватися не тільки на протидію вказаному суспільно-небезпечному явищу, а й на зміцнення потенціалу безпеки держави як гарантії його нейтралізації.

Щодо зазначеного доцільно звернути увагу на розуміння змісту принципу адекватності Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ). Так, ЄСПЛ під час оцінювання правомірності та виправданості обмежень прав людини незалежно від їхніх конкретних формулювань послідовно розглядає чотири групи питань: 1) чи було передбачене законом те обмеження (втручання), що заперечується; 2) чи мало воно одну з легітимних цілей, зазначених у Конвенції; 3) чи було воно необхідним у демократичному суспільстві; 4) чи відповідало воно тій правомірній меті, яка досягалася [7, с. 161]. Уявляється, що поетапне цілеспрямоване вирішення цих питань характеризує засаду зіставленості як ефективний механізм забезпечення прав людини.

Принцип адекватності в протидії тероризму полягає в такому: обмеження прав

конкретної особи має бути адекватним додержанню публічних інтересів. Інакше кажучи, у результаті збалансування публічних і приватних інтересів обмеження прав людини заради нейтралізації загроз терористичного характеру має бути виправданим, а ступінь цих обмежень – необхідним і обґрунтованим.

Що стосується діяльності уповноважених законодавством суб'єктів із протидії тероризму, то варто звернути увагу на *принцип політичної нейтральності*. Зазначений принцип закріплено насамперед у Конституції України, згідно з якою в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях не допускається створення й діяльність організаційних структур політичних партій [8]. Зазначений принцип необхідний для діяльності спеціальних служб та правоохоронних органів у правовій державі, він змінює уявлення сучасного демократичного суспільства про роль та місце сектора безпеки й оборони в загальнодержавній системі гарантування антитерористичної безпеки, порівняно з радянською правоохоронною системою, діяльність якої була спрямована на захист інтересів панівної політичної партії. Зважаючи на зазначене, цілком виправданою є практика заборони участі в політичних партіях оперативним підрозділам правоохоронних органів, серед яких: поліцейські, співробітники Служби безпеки України, органів доходів і зборів, Державної кримінально-виконавчої служби України, Національного антикорупційного бюро України, а також суб'єктам контролю над їхньою діяльністю (судді, прокурори), військовослужбовцям та державним службовцям [9]. Отже, принцип політичної нейтральності необхідний для започаткування принципово нових поглядів на розвиток безпекових та оборонних спроможностей України, моделі сектора безпеки й оборони України європейського зразка.

Принцип політичної нейтральності відображений і в рішеннях Європейського суду, згідно з якими в перехідний період після краху диктатури для уникнення її повернення допустиме обмеження окремих прав, а саме права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. У справі «Ревені проти Угорщини» Європейський суд з прав людини вирішив, що обмеження державних органів, враховуючи особливу необхідність у захисті демократії після падіння комуністичного режиму, не суперечить положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [10, с. 759, 850].

Принципи протидії тероризму в Україні як її фундаментальні засади повинні: відображати соціальний та правовий характер зазначеного процесу; сприяти пізнанню його сутності та змісту; закріплюватися та відображатися в чинних законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах; підкреслювати його самостійний та специфічний характер; відображати місце та співвідношення з іншими видами діяльності держави; гаран-

тувати дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина; у сукупності бути основою для визначення основних напрямів реалізації політики держави з питань безпеки й оборони країни.

Висновки. Розглянуті в статті принципи належать до класичних сутнісних принципів правової держави та визначають, що основоположними засадами протидії тероризму є: обов'язковість визнання верховенства права, прав і свобод людини, неухильного дотримання положень чинного законодавства; неприпустимість здійснення такої діяльності з урахуванням особистих політичних уподобань; адекватність застосування передбачених чинним законодавством сил та засобів загрозам терористичного характеру.

Водночас окреслене притаманне всім без винятку видам державної діяльності, має загальний характер і не повною мірою відображає специфіку протидії тероризму. Тому розвитку наукового обґрунтування фундаментальних засад протидії тероризму має сприяти дослідження спеціальних принципів як вироблених теорією та підтверджених практикою засад її здійснення.

Анотація

Проаналізовано та з'ясовано сутність принципів як фундаментальних засад протидії тероризму в Україні, розглянуто систему класичних принципів права, розкрито їхній зміст, реалізацію в протидії тероризму в Україні.

Ключові слова: протидія тероризму, принцип, верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, адекватність, політична нейтральність.

Аннотация

Проведен анализ и определена сущность принципов как фундаментальных основ противодействия терроризму, рассмотрена система классических принципов права, раскрыто их содержание, реализация в противодействии терроризму в Украине.

Ключевые слова: противодействие терроризму, принцип, верховенство права, соблюдение прав и свобод человека, законность, адекватность, политическая нейтральность.

Kudinov S.S. Fundamental Principles of Countering Terrorism in Ukraine

Summary

The essence of the principles as the fundamental backgrounds of counteracting terrorism in Ukraine is analyzed and clarified, the role and place of the classical principles of law are defined, their features, content and implementation in the national system of terrorism counteraction are revealed.

Key words: counteraction to terrorism, principle, rule of law, observance of human rights and freedoms, legality, adequacy, political neutrality.

Список використаних джерел:

1. Колодій А. Принципи права України: моногр. К.: Юрінком-Інтер, 1998. 208 с.
2. Філософський енциклопедичний словник: енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди; голов. ред. В. Шинкарук. К.: Абрис, 2002. 742 с.
3. Шилінгов В. Верховенство права – основоположний принцип правової системи демократичного суспільства. Часопис Київського університету права. 2009. № 2. URL: <http://www.kul.kiev.ua/images/chasopus>.
4. Козюбра М. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика. Українське право. 2006. №1 (19). С. 15–23.
5. Авер'янов В. Принцип верховенства права в новій адміністративно-правовій доктрині. Часопис Київського ун-ту права. 2006. № 1. С. 3–8.
6. Верховенство права: доповідь, схвалена Венеціанською комісією на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 р. Право України. 2011. № 10. С. 168–184.
7. Варламова Н. Верховенство права – базовый принцип европейской системы защиты прав человека. Конституц. право: Восточноевроп. обозрение. 2002. № 3 (40). С. 151–178.
8. Конституція України, ухвалена на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. К.: Преса України, 1997. 80 с.
9. Про політичні партії в Україні: Закон України від 27 листопада 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 23. Ст. 118.
10. Прецеденты Европейского Суда по правам человека: руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европ. конвенции о защите прав человека и основных свобод: судебная практика с 1960 по 2002 гг. / Микеле де Сальвиа; науч. ред. и предисл. Ю. Берестнева; пер. с фр. А. Жуковой, Г. Пашковой. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2004. 1071 с.
11. Основи антитерористичної безпеки соціальних систем: моногр. / І. Рижов, С. Кудінов, О. Івахненко. К.: Кафедра, 2017. 212 с.