

УДК 342.9

Трофімцов В.А.,
канд. юрид. наук, начальник юридичного
департаменту юридичної компанії «Льва Толстого»

ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В УКРАЇНІ

У статті на законодавчому та доктринальному рівні здійснено аналіз поняття протидії тероризму. Проведено класифікацію правових підстав протидії тероризму, в основу якої покладено юридичну силу кожного акту. Наведено орієнтовний перелік міжнародних правових документів, які безпосередньо стосуються протидії тероризму. Зроблено висновок про наявність певних недоліків правових підстав протидії тероризму в Україні попри сформованість організаційно-правові підвалин протидії тероризму вже на сьогодні.

Ключові слова: протидія тероризму, поняття, правові підстави, класифікація, нормативно-правовий акт, міжнародний правовий документ.

В статье на законодательном и доктринальном уровне осуществлен анализ понятия противодействия терроризму. Проведена классификация правовых оснований противодействия терроризму, в основу которой положена юридическую силу каждого акта. Приведен ориентировочный перечень международных правовых документов, которые касаются противодействия терроризму. Сделан вывод о наличии определенных недостатков правовых оснований противодействия терроризму в Украине, несмотря на эффективность организационно-правовых основ противодействия терроризму уже сегодня.

Ключевые слова: противодействие терроризму, понятие, правовые основания, классификация, нормативно-правовой акт, международный правовой документ.

The article on the legislative and doctrinal level implemented

analysis of the concept of counter-terrorism. The classification of legal basis of counter-terrorism, which is based on the validity of each act. An indicative list of international legal instruments relating to counter-terrorism. It is concluded that the presence of certain shortcomings of the legal bases of counteraction to terrorism in Ukraine, despite the efficiency of the organizational and legal framework to counter terrorism today.

Keywords: fight against terrorism, the concept, the legal grounds, classification, legal act, an international legal instrument.

Постановка проблеми. У сучасному суспільстві як у побутовому спілкуванні, так і у наукових колах, і в юридичній практиці, і на політичному рівні, коли йдеться про протистояння якимось негативним, соціально небезпечним явищам, про їх подолання, використовується ціла низка термінів та термінологічних конструкцій, що позначають спрямовану на це діяльність. Так на сторінках юридичної літератури у контексті вирішення таких проблем як злочинність, в тому числі організована, корупція, правопорушення, наркоманія тощо, вживаються наступні терміни: «боротьба», «профілактика», «запобігання», «війна», «протидія», «запобігання», «подолання», «попередження», «контроль», «управління». Кожне із вищезазначених понять відображає соціальну діяльність спрямовану на мінімізацію та подолання злочинності, одні з них є вужчими, інші більш просторими за змістом, а треті, взагалі, являються тотожними, при цьому позначення одного й того самого поняття за допомогою різних термінів застосовується для акцентування уваги на певному боці, аспекті, характері даної діяльності, привернення до неї уваги, створення навколо неї спеціальної суспільно-політичної атмосфери (наприклад, коли замість термінів «запобігання злочинності» або «боротьба зі злочинністю», використовується термін більш кричущий, експресивний термін «війна зі злочинністю»).

Аналіз дослідження даної проблеми. Як предмет наукових пошуків окремі питання тероризму та боротьби із ним перебували у центрі уваги таких дослідників як: В. Ф. Антипенко, В. І. Литвиненко, Ю. М. Антонян, А. Д. Корецький, І. П. Бліщенко, П. Д. Біленчук, Г. Вордлоу,

Л. Н. Галенська, М. В. Назаркін, Ю. А. Іванов, А. А. Котовицький, В. Н. Кудрявцев, В. В. Крутов, Дж. Ламберт, У. Р. Латипов, В. О. Кучер, Є. Г. Ляхов, Л. А. Моджорян, Н. А. Бондаренко, В. П. Панов, У. Сломансон, В. В. Березуцький, С. І. Цветков, В. А. Ліпкан, та ін. Тут слід зазначити, що в силу складності та багатогранності, а також через динамічний характер означеного проблемного питання, наукова актуальність даної проблеми перебуває на високому рівні повсякчас.

Відтак, **мету статті** можемо окреслити як визначення правових підстав протидії тероризму в Україні.

Виклад основного матеріалу. Коли йдеться про вирішення такої суспільної проблеми як тероризм, то найчастіше вживається термін «боротьба», не в останню чергу й через те, що саме в якості боротьби визначено протистояння українських держави і суспільства тероризму у діючому законодавстві, зокрема йдеться про Закон України «Про боротьбу із тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV, де у статті 1 закріплено, що боротьба з тероризмом – діяльність щодо запобігання, виявлення, припинення, мінімізації наслідків терористичної діяльності [1]. На наше переконання у контексті даної статті більш доцільним буде використання терміну «протидія», а не «боротьба». Таку позицію пояснюємо тим, що по-перше, термін боротьба використовується для позначення активного протистояння (противенства), сутички, зіткнення. Звісно, супротив тероризму та його подолання завжди мають у своїй основі певний конфлікт, вирішення якого передбачає протиборство, однак не у кожному випадку таке протистояння має вигляд активного наступу. Адже частиною діяльності з подолання тероризму є підтримка досягнутих в ході боротьби із ним позитивних результатів, а також створення відповідних зовнішніх умов, які якщо повністю і не блокують тероризм, то значно «ускладнюють йому життя», а це досягається не стільки шляхом прямого протиборства, скільки через проведення відповідної грамотної регулятивної та управлінської роботи. А по-друге, термін «боротьба» більш притаманний кримінально-правовій сфері, яка пов'язана із проведенням правоохоронними органами активних заходів щодо попередження та припинення

терористичної діяльності, розслідування терористичних актів, встановлення, виявлення та притягнення до відповідальності, винних у їх скоєнні, осіб, а також із розглядом судами відповідних кримінальних справ і виконанням прийнятих у ході та за результатами цих розглядів судових рішень (зокрема вироків).

Говорячи про адміністративно-правову протидію тероризму, ми таким чином звертаємо увагу не лише на активні антитерористичні заходи та операції, але й акцентуємо увагу на самому механізмі державного управління у цій сфері: на тому який політичний курс у вирішенні даної проблеми обрано владою, ким, яким чином та у яких межах він (політичний курс) реалізується на практиці, як здійснюється його організаційне забезпечення, на яких управлінських засадах все це відбувається тощо. З цього приводу слушно відзначає О. Литвинов, який досліджуючи попередження злочинів та правопорушень, пише, що поняття «протидія злочинності» являється найбільш загальним з усіх можливих, оскільки воно відображає цілу сферу соціального управління, змістовну форму забезпечення і реалізації державної політики у внутрішніх справах [2, с. 8-10]. Про доцільність використання саме терміну «протидія» висловлюється й низка інших дослідників, зокрема це: О. Бандурка, О. Ігнатов, Б. Романюк, О. Горішний та інші. У той же час, слід відзначити, що деякі правники не поділяють такої точки зору. Так, наприклад, А. П. Закалюк, пише, що хоча поняття «протидія» є найбільш прийнятним для позначення супротиву злочинності у загальному вигляді, втім, навіть, у своєму найширшому розумінні «протидія» не відображає належним чином такого явища як запобігання злочинності [3, с. 321-322]. Ми не будемо оспорювати цю точку зору, оскільки цілком можливо, що з позиції кримінології (а саме на неї спирається у своїх міркуваннях А. П. Закалюк) термін «запобігання» є більш доречним, аніж «протидія», однак в межах адміністративно-правової галузі, переконані, доцільні говорити про «протидію».

Що стосується безпосереднього визначення поняття «протидія тероризму», то його офіційної інтерпретації наразі немає, зокрема у Законі України «Про боротьбу із тероризмом»

від 20.03.2003 № 638-IV [1], як ми зазначали вище, наводиться визначення тільки поняття «боротьба з тероризмом». Слід зауважити, що хоча сам термін «протидія» почав більш-менш активно використовуватися у законодавстві, наприклад, його можна побачити у назві таких законів як: «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28.11.2002 № 249-IV, «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» від 15.02.1995 № 62/95-ВР, «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI, одна у жодному із цих законів не наводиться конкретного визначення поняття протидії, як інструменту подолання відповідних негативних явищ, на вирішення яких спрямовані означені нормативно-правові акти. Спробу визначити поняття протидії було зроблено у Проекті закону «Про основи державної політики щодо протидії злочинності», у статті 1 якого зазначалося, що протидія злочинності – це діяльність суб'єктів реалізації державної політики з протидії злочинності, спрямована на запобігання виникненню умов, що сприяють учиненню злочинів, їх припинення, виявлення, розкриття та розслідування, забезпечення об'єктивного розгляду в судах [4].

На нашу думку, у адміністративно-правовому контексті протидію тероризму у загальному вигляді необхідно розуміти як специфічний різновид унормованої правом (зокрема адміністративним) комплексної, соціальної, державно-владної діяльності, що здійснюється компетентними суб'єктами і полягає у розробленні та реалізації відповідних політичних, правових, організаційно-управлінських, соціально-економічних, науково-дослідницьких та освітньо-виховних заходів, спрямованих на забезпечення ефективного впливу на тероризм з метою мінімізації його проявів, інтенсивності розвитку та поширення. Протидія тероризму передбачає: по-перше, здійснення попередження, припинення та розслідування проявів терористичної діяльності, відправлення правосуддя й виконання покарань у справах про тероризм та (або) інші злочини терористичного характеру; по-друге, запровадження та реалізацію низки запобіжних (профілактичних) заходів,

орієнтованих на виявлення та нейтралізацію умов і факторів, що детермінують тероризм, сприяють його розвитку та поширенню; по-третє, вдосконалення організаційно-управлінської діяльності державної влади в усіх основних (перш за все у правоохоронній, фінансовій та інформаційній) галузях суспільного життя, підсилення контролю (нагляду) за законністю та прозорістю відносин і процесів, що у них відбуваються. Отже сьогодні, коли реально повністю викоринити таке явище як тероризм об'єктивно не можливо, головним завданням протидії є створення та забезпечення (підтримка) таких політико-правових, управлінських, економічних та соціокультурних умов в українській державі, які б максимально ускладнювали йому (тероризму) існування.

Як і будь-яка інша суспільно-значуща діяльність, протидія тероризму має бути врегульована правом, особливо враховуючи державно-владний характер цієї протидії та можливість ряду її суб'єктів застосовувати примусові заходи, а також втручатися, у разі потреби, у внутрішні справи приватних осіб. Тож для того, щоб під час протидії тероризму уникнути свавілля суб'єктами владних повноважень та зловживання ними своїм становищем, захистити права, свободи і законні інтереси учасників суспільних відносин від порушення та незаконного обмеження, повинні встановлюватися чіткі правові підстави здійснення зазначеної протидії. В якості таких правових підстав виступають положення відповідних нормативно-правових актів, якими відзначаються політичні, правові та організаційно-управлінські засади здійснення зазначеної протидії.

Саме юридична сила джерел права нами й буде використана в якості головного критерію при здійсненні нижченаведеної класифікації правових підстав протидії тероризму.

Отже, найвища ланка у ієрархії правових підстав протидії тероризму належить Конституції України та конституційним нормам відповідно. Даний нормативно-правовий акт є Головним (Основним) Законом держави, який з точки зору юридичної сили перебуває на самій верхівці національного законодавства, у той же час з позиції змісту положень, закріплених у Конституції України, вона може розцінюватися як основа, базис

українського законодавства, оскільки її норми мають найбільш загальний характер і врегульовують (визначають) найпринциповіші, засадничі питання організації суспільно-державного життя в країні. В силу означеного усі інші нормативно-правові акти повинні відповідати Конституції, в противному випадку вони повністю або частково скасовуються як неконституційні.

У контексті протидії тероризму особливо слід відзначити: статтю 3 Конституції, в якій записано, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [5]; статтю 17 – «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом»; статтю 21 – «права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними»; статтю 27 – «ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави – захищати життя людини»[5]. Значення Конституції України як правової підстави протидії тероризму полягає у тому, що її норми визначають які саме цінності мають найвище соціальне значення в українському суспільстві та державі, і зобов'язують останню (тобто державу, в особі її компетентних органів і посадових осіб) дбати про такі цінності, оберігати їх та захищати у першу чергу.

Наступні за своїм юридичним значенням підстави містяться у міжнародних нормативно-правових актах, до яких України приєдналася у встановленому порядку. Так, у статті 9 вищезгаданої Конституції України закріплено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [5]. На сьогодні наша держава є активним учасником міжнародного спілкування та являється членом багатьох міжнародних організацій, зокрема Організації Об'єднаних Націй (ООН), яка переслідує такі цілі: підтримувати міжнародний мир і безпеку і з цією метою приймати ефективні колективні заходи для запобігання та усунення загрози миру і

придушення актів агресії або інших порушень миру і проводити мирними засобами, у згоді з принципами справедливості і міжнародного права, залагоджування або дозвіл міжнародних суперечок або ситуацій, які можуть призвести до порушення миру; розвивати дружні відносини між націями на основі поваги принципу рівноправності і самовизначення народів, а також вживати інших відповідних заходів для зміцнення загального миру; здійснювати міжнародне співробітництво у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру й у заохоченні і розвитку поваги до прав людини і основних свобод для всіх, незалежно від раси, статі, мови і релігії [6].

Також в якості джерела загальних правових підстав для здійснення протидії тероризму можна вказати Загальну декларацію прав людини, прийняту і проголошену резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. Метою прийняття даного міжнародного правового акту є прагнення забезпечити всебічне та повсюдне визнання людської гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, а також ствердження рівності та невід'ємності їх прав, які є основою свободи, справедливості та загального миру, і зневажання та нехтування якими призводить до варварських актів, які обурюють совість людства [7].

Щодо міжнародних правових документів, які безпосередньо стосуються протидії тероризму, то тут слід відзначити такі:

- Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом від 27.01.1977 № ETSN90 [8];
- Декларація про заходи ліквідації міжнародного тероризму від 09.12.1994 [9];
- Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом від 15.12.1997 [10];
- Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 09.12.1999 [11];
- Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму від 16.05.2005 [12];
- Міжнародна конвенція про боротьбу з актами ядерного тероризму від 14.09.2005 [13].

Найбільший інтерес у контексті даного дослідження для нас становить вищезгаданий Закон України «Про боротьбу із тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV, який з метою захисту особи, держави і суспільства від тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, 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 [1]. Спершу слід відзначити, що у даному законі закріплене офіційне тлумачення низки важливих термінів, зокрема таких як: тероризм, терористичний акт, технологічний тероризм характеру; терористична діяльність; фінансування тероризму; терорист терористична група; терористична організація та ін.. Це є дуже суттєвим моментом, оскільки для нормального здійснення протидії тероризму надзвичайно важливо чітко розуміти сутність та обсяги певних явищ, уявлення про які надає відповідний понятійно-категоріальний апарат. Також не можна відзначити як позитивний аспект даного закону те, що у ньому закріплені ключові принципи боротьби із тероризмом. Окрім того, у Закон України «Про боротьбу із тероризмом» визначено коло суб'єктів, які здійснюють боротьбу із тероризмом, та окреслені їх повноваження, при цьому окрема увага приділяється спеціальному суб'єкту у цій сфері – Антитерористичному центру при Службі безпеки України. У загальному вигляді врегульовані питання взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом, а також порядок організації та проведення антитерористичних операцій.

Важливими нормативно-правовими актами вищої юридичної сили, що визначає правові підстави протидії тероризму є Закон України: «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про Службу безпеки України», «Про міліцію», «Про Раду національної

безпеки і оборони України», «Про засади запобігання і протидії корупції», тощо.

Найнижчу ланку у ієрархії національного законодавства займають підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються на підставі законів, на їх виконання та у розвиток, закріплених у них положень. Ця група нормативно-правових актів має багаточисленний характер, оскільки правом на їх прийняття наділене широке коло суб'єктів.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищевикладений матеріал, можемо зробити висновок про те, що сьогодні в Україні закладені основні організаційно-правові підвалини протидії тероризму, які загалом відповідають світовим тенденціям у цій сфері. Існує більш-менш чітке бачення того, у якому напрямку та якими шляхами має рухатися наша держава, прагнучи забезпечити ефективне протистояння тероризму та гарантувати надійний і, що найважливіше, реальний захист свого населення. Визначено систему суб'єктів протидії тероризму та надано у їх розпорядження відповідні повноваження. Встановлено юридичну відповідальності за терористичну діяльність, а також частково сформовані механізми здійснення контролю за суспільними відносинами і процесами, порушення законодавчої дисципліни в яких найчастіше сприяє «процвітанню» тероризму. У той же час, існує у діючому законодавстві й низка недоліків: по-перше, значна частина його положень є доволі загальними і, при цьому, не мають подальшого розвитку; по-друге, недостатньо, з нашої точки зору, уваги приділено врегулюванню питань здійснення профілактичної діяльності у сфері протидії тероризму (її суб'єктно-об'єктному складу, принципам, напрямкам, методам, формам тощо); по-третє, більш змістовної регламентації вимагають питання взаємодії суб'єктів протидії тероризму на національному рівні (її суб'єкти, принципи, напрямки, форми, порядок (процедури)). Також, на нашу думку, абсолютно необхідно підсилити якість контролю за виконанням органами державної влади, до компетенції яких належить боротьба із тероризмом, вимог антитерористичного законодавства, та посилити відповідальність цих суб'єктів за його неналежне виконання. Адже як свідчить практика, досить часто норми

діючого законодавства виявляються недієвими та неефективними не через їх застарілість та (або) недосконалість, а внаслідок низького рівня якості правозастосовної діяльності відповідних суб'єктів.

Література:

1. Закон України «Про боротьбу із тероризмом» від 20.03.2003 №638-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 25, ст.180.

2. Литвинов А. Н. Предупреждение преступлений и правонарушений. Профилактическая работа с населением : [науч.-практ. пособие] / А. Н. Литвинов. – М. : Юркнига, 2004. – 160 с.

3. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : [у 3 кн.] / А. П. Закалюк. – К. : Видавничий Дім “ІнЮре”, 2007. – Кн. 1 : Теоретичні засади та історія кримінологічної науки. – 424 с.

4. Проект закону «Про основи державної політики щодо протидії злочинності» // Офіційний веб-сайт МВС України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/314729>

5. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141.

6. Устав Организации Объединенных Наций // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter1.shtml>

7. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948// [Електронний ресурс] – Режим доступу:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015

8. Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом від 27.01.1977 № ETSN90// [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_331

9. Декларація про заходи ліквідації міжнародного тероризму від 09.12.1994// [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_502

10. Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом від 15.12.1997// [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_374

11. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 09.12.1999// [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_518

12. Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму від

16.05.2005// [Електронний ресурс] – Режим доступу:
http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_712

13. Міжнародна конвенція про боротьбу з актами ядерного тероризму від 14.09.2005// [Електронний ресурс] – Режим доступу:
http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_d68

УДК:345.71

Фільштейн І.В.,
слідчий СУ ГУ Національної поліції
в Кіровоградській області

**ВІДОКРЕМЛЕННЯ ЗАВДАНЬ, ФУНКЦІЙ І
СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ – ОДИН З НАПРЯМКІВ
РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ
УКРАЇНИ
(НА ДОСВІДІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ
ТА ПОЛІЦІЇ ГРУЗІЇ)**

У статті розглянуто питання реформування органів внутрішніх справ та їх відокремлення від Національної поліції України, та можливість використання досвіду Грузії.

Ключові слова: Міністерство внутрішніх справ, поліція, реформи поліції, структура поліції, міжнародний досвід.

В статье рассмотрены вопросы реформирования органов внутренних дел и их отделения от Национальной полиции Украины, и возможность использования опыта Грузии.

Ключевые слова: Министерство внутренних дел, полиция, реформы полиции, структура полиции, международный опыт.

In the article examined the question of reformation of organs of internal affairs and their dissociating is considered from the National police of Ukraine of Ukraine, and possibility of the use of experience of Georgia.