

ПИТАННЯ ТЕОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Адміністративно-правове забезпечення боротьби з тероризмом в Україні: стан законодавства, проблеми, перспективи



Леонов Б. Д.,
*кандидат юридичних наук,
старший консультант Штабу
Антитерористичного центру
при Службі безпеки України*

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» правову основу боротьби з тероризмом становлять Конституція України, Кримінальний кодекс України, цей Закон, інші закони України, Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом 1977 р., Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом 1997 р., Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 р., інші міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження КМУ, а також інші нормативно-правові акти, що приймаються на виконання законів України [1].

Незважаючи на ґрунтовну нормативну базу у сфері боротьби з тероризмом, ефективність державного регулювання в частині захисту особи, держави і суспільства від зовнішніх і внутрішніх загроз тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, залишається проблемною.

Динамічне формування законодавства з питань боротьби з тероризмом висунуло проблему гармонізації його на міждержавному рівні з урахуванням засад міжнародного права.

У своїх наукових працях зазначені і суміжні питання розкривають такі науковці: В. Ф. Антипенко, О. Ф. Бантишев, В. О. Глушков, В. П. Ємельянов, В. С. Картавцев, О. В. Копан, В. В. Крутов, М. Б. Левицька, В. А. Ліпкан, О. В. Логінов, В. І. Мунтіян, Н. Р. Нижник, М. М. Пендюра, Г. О. Пономаренко, В. Я. Настюк, В. П. Тихий, В. В. Фуркало, А. Б. Шеварега, О. Н. Ярмиш та ін.

Між тим проблема правового забезпечення боротьби з тероризмом залишається недостатньо дослідженою, особливо стосовно обґрунтування

правових засад і напрямів підвищення ефективності її регулювання. Зокрема, залишаються недостатньо вивченими концептуальні та методологічні засади боротьби з тероризмом, система управління й адміністративно-правовий статус її суб'єктів, здійснення міжнародного співробітництва в цій сфері.

Метою статті є аналіз національного законодавства з питань боротьби з тероризмом, окреслення напрямів удосконалення законодавства.

Проблема правового забезпечення боротьби з тероризмом набуває практичного значення у зв'язку зі внесенням змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» (далі — Закон) [1].

У період 2005–2011 років до нього було внесено низку змін і доповнень, у тому числі з урахуванням необхідності приведення законодавства України у сфері боротьби з тероризмом у відповідність до міжнародних зобов'язань України.

У 2005 р. у зв'язку з утворенням Служби зовнішньої розвідки України та зміною назви та структури спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону було скоректовано деякі положення Закону (статті 4, 5, 7) [2–3].

У 2009 р. у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України» від 14 квітня 2009 р. № 1254-VI зазнала змін ст. 5 Закону, де об'єкти кримінально-виконавчої системи стали іменуватися об'єктами Державної кримінально-виконавчої служби України [4].

У 2010 р. Законом України «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”» від 18 травня 2010 р. № 2258-VI було уточнено термін «фінансування тероризму» [5].

Найбільш масштабних змін Закон зазнав у квітні 2011 р. у зв'язку з прийняттям Закону України від 21 квітня 2011 р. № 3266-VI [6]. Зокрема, Закон було доповнено новим поняттям: «активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН». Деталізація повноважень Служби безпеки України відповідно до цієї сфери знайшла своє відтворення у змінах до ст. 5 Закону, де на неї, зокрема, покладено ініціювання питання накладення на невизначений строк арешту на такі активи, зняття арешту з активів та надання доступу до них за зверненням особи, яка може документально підтвердити потреби в покритті основних та надзвичайних витрат.

Також було доповнено статті 11-1, 11-2, якими передбачено порядок доступу до активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, а також порядок зупинення зазначених фінансових операцій та арешт таких активів.

З метою реалізації зазначених змін КАСУ доповнено положеннями про особливості провадження у справах за зверненням Служби безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них (ст. 183-4).

Слід зазначити, що з моменту прийняття Закону в межах реалізації його положень було видано низку нормативно-правових актів з питань боротьби з тероризмом, серед яких: укази Президента України «Про Антитерористичний центр» від 11 грудня 1998 р. № 1343, «Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України» від 14 квітня 1999 р. № 379, «Про порядок взаємодії з міжнародними антитерористичними організаціями» від 26 липня 2001 р. № 570; постанови КМУ «Про затвердження Порядку формування переліку осіб, пов'язаних з терористичною діяльністю» від 25 травня 2006 р. № 751, «Про затвердження Порядку взаємодії з припинення протиправних дій повітряних суден, які можуть використовуватися для вчинення терористичних актів у повітряному просторі України у мирний час» від 7 лютого 2007 р. № 153.

У цілому можна констатувати, що в Україні встановлено правові основи боротьби з тероризмом. Закон та інші нормативно-правові акти визначають правові та організаційні основи боротьби з тероризмом, повноваження і обов'язки органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, координацію їх діяльності, порядок арешту активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, гарантії правового і соціального захисту громадян у зв'язку з участю у боротьбі з тероризмом,

Поряд із визначенням основних термінів та принципів боротьби з тероризмом Закон встановлює, що організація боротьби з тероризмом в Україні та забезпечення її необхідними силами, засобами і ресурсами здійснюються КМУ у межах його компетенції. Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є: Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство оборони України; Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону; Державна пенітенціарна служба; Управління державної охорони України (ст. 4).

До участі у здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності, залучаються у разі необхідності також інші суб'єкти, перелік яких міститься у згаданій нормі Закону (всього

12 суб'єктів). До участі в антитерористичних операціях за рішенням керівництва антитерористичної операції можуть бути залучені й інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості і форми власності, їх посадові особи, а також громадяни за їх згодою [1].

Відповідно до Закону координацію діяльності суб'єктів, які залучаються до боротьби з тероризмом, здійснює Антитерористичний центр при Службі безпеки України (далі — АТЦ).

Ця функція є вельми важливою з огляду на ту обставину, що АТЦ як постійно діючий орган при Службі безпеки України, здійснює координацію діяльності усіх суб'єктів боротьби з тероризмом. Він складається з Міжвідомчої координаційної комісії та штабу, а також координаційних груп та їх штабів, які створюються при регіональних органах Служби безпеки України.

Виконання АТЦ повноважень у сфері боротьби з тероризмом покладає на нього особливу відповідальність, оскільки лише його керівник приймає рішення щодо проведення антитерористичної операції (ст. 11 Закону).

В межах виконання функціональних завдань на АТЦ покладається:

— розроблення концептуальних засад та програм боротьби з тероризмом, рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності заходів щодо виявлення та усунення причин та умов, які сприяють вчиненню терористичних актів та інших злочинів, здійснюваних з терористичною метою;

— збирання в установленому порядку, узагальнення, аналіз та оцінка інформації про стан і тенденції поширення тероризму в Україні та за її межами;

— організація і проведення антитерористичних операцій та координація діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до конкретних антитерористичних операцій;

— організація і проведення командно-штабних і тактико-спеціальних навчань та тренувань;

— участь у підготовці проектів міжнародних договорів України, підготовка і подання в установленому порядку пропозицій щодо вдосконалення законодавства України у сфері боротьби з тероризмом, фінансування проведення суб'єктами, які ведуть боротьбу з тероризмом, антитерористичних операцій, здійснення заходів щодо запобігання, виявлення та припинення терористичної діяльності;

— взаємодія зі спеціальними службами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями з питань боротьби з тероризмом [1].

Статус АТЦ деталізовано в п. 4 Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України, затвердженого Указом Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379, де до його завдань віднесено:

1) розроблення програм і робочих планів з питань запобігання вчиненню терористичних актів, координацію їх виконання;

2) узгодження плану заходів органів, представники яких входять до складу міжвідомчої координаційної комісії, щодо запобігання терористичним актам та їх припинення, аналіз їх виконання, складання довгострокового та оперативного прогнозів у цій сфері;

3) координацію та організацію підготовки і проведення заходів щодо припинення терористичних проявів, а також дії підрозділів і сил, які залучаються до здійснення цих заходів;

4) надання методичної допомоги та рекомендацій суб'єктам боротьби з тероризмом щодо виявлення і усунення причин та умов, які сприяють вчиненню терористичних актів та інших злочинів, здійснюваних з терористичною метою;

5) розроблення пропозиції з удосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері боротьби з тероризмом;

6) надання керівних та методичних вказівок координаційним групам при регіональних органах Служби безпеки України;

7) подання керівникові Центру пропозиції щодо рішення про проведення заходів із запобігання терористичним актам та їх припинення, а в разі необхідності — про продовження таких заходів;

8) встановлення з дозволу Голови Служби безпеки України зв'язку та здійснення взаємодії зі спеціальними службами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями з питань боротьби з тероризмом, участь у підготовці проектів міжнародних договорів України у сфері боротьби з тероризмом;

9) здійснення у встановленому порядку контактів із засобами масової інформації і громадськістю, участь у попереджувально-профілактичних заходах антитерористичної спрямованості [7].

Водночас, як свідчить системний аналіз законодавства у сфері боротьби з тероризмом, існує ряд організаційних, правових та інших питань, що потребують комплексного опрацювання та актуалізують проблему удосконалення законодавства у цій сфері, зокрема:

1) норми Закону та інших нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у цій сфері, потребують узгодження з положенням міжнародних договорів в частині понятійно-категоріального апарату, зокрема запровадження терміна «терористичні злочини», встановлення відповідальності за поширення ідей тероризму;

2) відсутнє спеціальне законодавство про заборону поширення в засобах масової інформації даних про наслідки терористичного акту;

3) зростає загроза поширення ідеології тероризму через мережу Інтернет. Найбільш небезпечним способом використання мережі Інтернет є розміщення на сайтах рекомендацій з виготовлення бомб, зброї, вибухових речовин з

інгредієнтів, що перебувають у вільному обігу. Це негативно впливає на інтернет-середовище, посилює соціальну напругу у суспільстві, сприяє радикалізації частини населення;

4) в умовах формування глобального інформаційного простору актуальною є проблема формування інформаційно-правових засад протидії тероризму. Для розв'язання зазначеної проблеми необхідно здійснити низку цільових кримінологічних, адміністративно-правових, міжнародно-правових, інформаційно-правових та інших досліджень;

5) реалізація державної політики у сфері запобігання тероризму передбачає застосування комплексних заходів, у тому числі спеціального, зовнішньополітичного, організаційно-правового, соціально-економічного, інформаційного, гуманітарного, морально-культурного й освітнього характеру.

Вирішення вказаних та інших питань має відбуватися в контексті підготовки відповідних стратегій, програм, концепцій.

Зазначене має бути враховано в ході реалізації Національної програми протидії тероризму на 2011–2013 роки, а також під час розробки вкрай актуальної для України Концепції протидії тероризму з урахуванням сучасних ризиків терористичних загроз, тенденцій поширення тероризму в Україні та за її межами.

Зауважимо, що в російській Концепції протидії тероризму серед основних тенденцій поширення тероризму виділяють: а) збільшення кількості терористичних актів і потерпілих від них осіб; б) поширення географії тероризму, інтернаціональний характер терористичних організацій, використання міжнародними терористичними організаціями етнорелігійного фактора; в) посилення взаємного впливу різноманітних внутрішніх і зовнішніх соціальних, політичних, економічних та інших чинників на виникнення та поширення тероризму; г) підвищення рівня організованості терористичної діяльності, створення великих терористичних формувань з розвинутою інфраструктурою; ґ) посилення взаємозв'язку тероризму і організованої злочинної діяльності, у тому числі транснаціональної; д) підвищення рівня фінансування терористичної діяльності і матеріально-технічного устаткування терористичних організацій; е) намагання суб'єктів терористичної діяльності заволодіти зброєю масового враження; є) спроби використання тероризму як інструменту втручання у внутрішні справи держави; ж) розробка нових та удосконалення існуючих форм і методів терористичної діяльності, спрямованих на збільшення масштабів наслідків терористичних актів та кількості потерпілих [8].

Вказані та інші чинники вимагають реалізації системних та комплексних заходів державної політики у сфері боротьби з тероризмом з використанням загальнонаціональних ресурсів держави з метою удосконалення правових та організаційних засад боротьби з тероризмом, забезпечення координації суб'єктів боротьби з тероризмом, зміцнення міжнародного співробітництва у

цій сфері. Це зумовлює актуальність наукових пошуків з формування організаційно-правових засад боротьби з тероризмом.

Використана література:

1. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 25. — Ст. 180.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 31 травня 2005 р. № 2600-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 25. — Ст. 335.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвідувальних органів України : Закон України від 15 грудня 2005 р. № 3200-IV // Відомості Верховної Ради України — 2006. — № 14. — Ст. 116.
4. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України : Закон України від 14 квітня 2009 р. № 1254-VI // Відомості Верховної Ради України — 2009. — № 36–37. — Ст. 511.
5. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» : Закон України від 18 травня 2010 р. № 2258-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 29. — Ст. 392.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо арешту активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, та визначення порядку доступу до таких активів : Закон України від 21 квітня 2011 р. № 3266-VI.
7. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379.
8. Концепция противодействия тероризму в РФ. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 2009 г. // Российская газета. — 2009. — 20 окт.

Леонов Б. Д. Адміністративно-правове забезпечення боротьби з тероризмом в Україні: стан законодавства, проблеми, перспективи

Анотація. У статті висвітлюються питання правового забезпечення боротьби з тероризмом. На підставі аналізу чинного національного законодавства розглядаються проблеми правового регулювання у сфері боротьби з тероризмом, а також питання вдосконалення антитерористичного законодавства.

Ключові слова: тероризм, антитерористичне законодавство, правове регулювання.

Леонов Б. Д. Административно-правовое обеспечение борьбы с терроризмом в Украине: состояние законодательства, проблемы, перспективы

Аннотация. В статье освещаются вопросы правового обеспечения борьбы с терроризмом. На основании анализа национального законодательства рассматриваются проблемы правового регулирования в области борьбы с терроризмом, а также вопросы совершенствования антитеррористического законодательства.

Ключевые слова: терроризм, антитеррористическое законодательство, правовое регулирование.

Leonov B.D. Legal provision to countering terrorism in Ukraine: state legislation, problems and prospects

Annotation. Article consecrated legal issues to ensure the fight against terrorism. On the basis of national legislation deals with the problems of legal regulation in the field of combating terrorism, as well as questions improving anti-terrorism legislation

Key words: terrorism, anti-terrorism legislation, legal regulation.