

СТВОРЕННЯ СУЧАСНОЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ПРОТИСТОЯННЯ ЗАГРОЗАМ ТЕРОРИЗМУ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 223–227

Досліджується правотворча діяльність держави як важливого фактора протистояння тероризму.

Державна стратегія боротьби з тероризмом визначає систему складових боротьби з тероризмом, а також окреслює роль правового регулювання цієї боротьби, обумовлює формування державної політики щодо боротьби з тероризмом. Мета державної стратегії протидії тероризму — унеможливлення реалізації загроз тероризму, терористичної діяльності та запобігання появі терористичних осередків та терористів на території України.

Державна політика у сфері протидії тероризму визначає основні напрями діяльності держави, громадських організацій щодо запобігання проявам тероризму на території нашої держави, створення та керівництво державною системою протидії тероризму, виявлення, знешкодження терористів або ліквідація наслідків терористичних дій. Головна мета державної політики в цьому контексті — запобігання терористичним проявам на території нашої держави.

Одним із засобів вирішення питання забезпечення і дотримання законодавства у боротьбі з тероризмом є правотворча діяльність української держави. Конституція України, Закони України, нормативно-правові та розпорядчі акти Президента України, Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади відповідного змісту спрямовані на захист прав та інтересів громадян України від терористичної загрози. Саме це є основною засадою антитерористичного законодавства України. Його зміст базується на положеннях Конституції України, згідно з якими права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним пріоритетом державної політики протидії тероризму.

З часу проголошення незалежності України Верховна Рада, Президент, уряд країни постійно приділяли увагу протидії злочинності в державі, як фактору, який сприяє дестабілізації внутрішньополітичного життя й у такий спосіб сприяє поширенню загроз тероризму в Україні.

Система нормативних актів, складовими якої є законодавчі акти Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховного Суду України, щодо зазначеної проблематики концептуально поділяється на дві підсистеми:

- підсистему норм прямого регулювання;
- підсистему норм опосередкованого регулювання.

До підсистеми норм опосередкованого регулювання належать норми, в яких зміст зазначених категорій розглядається у контексті категорій “злочинність” та “тероризм”, а також впливають зі змісту норм, застосування яких в аспектах проблематики має профілактичний, запобіжний, охоронний, комунікативний (інформаційний) характер.

Системотворними нормативними актами прямого регулювання боротьби з організованою злочинністю можна вважати Закони України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30 червня 1993 р.; “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 р.; “Про міліцію”, “Про Службу безпеки України”, “Про державну податкову службу України”, “Про прокуратуру”.

Діяльність терористичних осередків, як правило, вимагає значних коштів та вербовки безпосередніх виконавців. У більшості своїх проявів терористи тісно пов’язані з наркотиками, тому заходи, спрямовані на боротьбу з незаконним обі-

гом наркотичних речовин, очевидно запобігають і терористичній діяльності. Враховуючи суспільну небезпечність і специфіку незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними, а також практику щодо існування в цій криміногенній сфері ознак організованої злочинності та терористичної діяльності було прийнято Закон України “Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними” від 15 лютого 1995 р., який, з урахуванням міжнародних зобов’язань, визначив автономну систему відповідних заходів в Україні [1].

Система законодавства щодо регулювання боротьби із злочинністю, у тому числі з її організованими формами та терористичною діяльністю, поряд із зазначеними Законами включає також акти нормативного змісту — Постанови Верховної Ради України. Практика регулювання ними суспільних відносин широко застосовувалася до прийняття у 1996 р. Конституції України [2].

Президентом України, відповідно до Конституції України, було прийнято низку нормативних актів, які конкретизували функції та завдання органів виконавчої влади на всіх рівнях управління.

Значною віхою у формуванні нормативно-правової бази протистояння тероризму стало схвалення Постановою від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, де було визначено головні об’єкти національної безпеки, а саме:

- громадянин — його права і свободи;
- суспільство — його духовні та матеріальні цінності;
- держава — її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність кордонів [3].

Постановами про стан боротьби із організованою злочинністю та забезпечення законності в Україні в різні роки визначалося, що корупція і організована злочинність реально загрожують національній безпеці та конституційному ладу України і в них було окреслено низку заходів щодо протидії організованій злочинності і корупції [4]. Зокрема, приведення національного законодавства та відомчої нормативно-правової бази у відповідність з Конституцією України з урахуванням європейських стандартів та зарубіжного досвіду у сфері боротьби із злочинністю та тероризмом, координації спільних дій правоохоронних, фінансових і контролюючих органів для виявлення та

перекриття каналів можливого надходження з-за кордону фінансової підтримки злочинним та терористичним угрупованням, незаконним збройним формуванням та іншим силам або окремим особам, з боку яких ймовірна загроза антидержавної, у тому числі й терористичної, діяльності, здійснення скоординованих оперативно-розшукових заходів щодо викриття і ліквідації бандитських, мафіозно-рекетирських угруповань. Особливу увагу було приділено злочинній діяльності на ґрунті етнічних та родинних зв’язків, розподілу сфер злочинного впливу на регіони, а також проблемам втягування у злочинну діяльність молоді, проте реальних механізмів здійснення керівних настанов вироблено не було.

Указом Президента “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України” від 24 квітня 1998 р. “Про ефективність функціонування системи запобігання злочинним проявам проти особи і суспільства” було зазначено необхідність узагальнити методи скоєння злочинів на замовлення як одного з проявів організованої злочинності, розробити концепцію боротьби з ними та визначити заходи щодо законодавчого, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення її виконання, а також підготувати відповідні рекомендації для правоохоронних та інших державних органів. Об’єктивно цей правовий акт сприяв і боротьбі із загрозами тероризму в Україні [5].

Були розроблені пропозиції Кабінету Міністрів України щодо покладення на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань боротьби з тероризмом — Антитерористичний центр — функцій з координації цієї роботи. У підготовці пропозицій взяли участь СБУ, МВС, Міноборони, Мін’юст, Держкомкордон.

Наступним кроком стало розроблення на базі міжнародних стандартів пропозиції щодо вдосконалення актів законодавства з питань діяльності спеціальних та оперативних підрозділів, які безпосередньо виконують завдання протидії тероризму, та матеріально-технічного забезпечення цих підрозділів.

Враховуючи міжнародний масштаб організованої злочинності та терористичної діяльності, урядом України на початку 1990-х років були вжиті заходи щодо забезпечення взаємодії українських правоохоронних органів з міжнародними організаціями, зокрема з Інтерполом через створення відповідної структури цього органу в Україні.

Діяльність Національного центрального бюро Інтерполу регулюється Постановою Кабінету Міністрів України “Про вступ України до Інтер-

полу” від 30 вересня 1992 р. [6] та Положенням “Про Національне центральне бюро Інтерполу”, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 р. № 220.

З урахуванням постійного зростання обсягів міграції, у тому числі незаконної, з країн, де базуються терористичні організації та угруповання чи знаходять притулок члени цих організацій (угруповань), і з метою ідентифікації осіб, затриманих під час перетинання державного кордону, на основі пропозицій ЄС було відпрацьовано та запроваджено єдині методи паспортного контролю, спрямовані на протидію незаконній міграції та переміщенню екстремістських груп територіями європейських держав. Для цього було проведено зміни до відповідних актів законодавства [7].

З метою запобігання спробі незаконних мігрантів і представників екстремістських груп використати паспортні та інші документи України у своїй протиправній діяльності, було прийнято рішення прискорити роботи з практичного впровадження Єдиної державної автоматизованої паспортної системи України, зокрема із створення централізованої системи виготовлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, інших персоніфікованих документів громадян, відповідно до вимог законодавства ЄС [8].

Почалися роботи по завершенню паспортизації потенційно небезпечних об’єктів за категорією уразливості, по додатковій перевірці рівня їхньої захищеності, у тому числі шляхом проведення командно-штабних навчань і тактико-спеціальних тренувань, та доопрацюванню системи контролю за дотриманням вимог безпеки, які тривають і дотепер. Уточнюються плани цивільної оборони з питань організації взаємодії органів, підприємств, установ та організацій, які залучаються до евакуації населення із зон ураження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов’язаних із терористичними актами [9].

Терористичні атаки 11 вересня 2001 р. на США кардинально змінили ставлення світового співтовариства та національних владних структур до терористичних загроз. Зокрема, Указом Президента України від 5 листопада 2002 р. “Про Антикризисний центр” було врегульовано питання вдосконалення взаємодії центральних органів виконавчої влади та координації здійснюваних ними заходів щодо реалізації державної політики у сфері запобігання і подолання кризових ситуацій, що спричинені екстремістськими або терористичними проявами [3].

Для посилення протидії розповсюдженню наркотичних засобів як одного з основних джерел фінансування терористичних угруповань Держмитслужба, Держкомкордон, МВС та СБУ визначили додаткову потребу митних органів та органів охорони державного кордону в технічних засобах та збільшенні чисельності особового складу підрозділів боротьби з незаконним ввезенням наркотичних засобів. У результаті Верховна Рада України розглянула питання про доцільність встановлення більш жорсткої кримінальної відповідальності за транспортування і розповсюдження наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та прийняла відповідний Закон [1].

Указ Президента України, від 2003 р., в якому розроблена спеціальна програма антитерористичних заходів, передував наступному знаковому поступові у формуванні національного антитерористичного законодавства. Йдеться про прийняття у березні 2003 р. Закону України “Про боротьбу з тероризмом” [10]. З метою вдосконалення антитерористичного законодавства в Закон України “Про боротьбу з тероризмом” внесено доповнення у 2005 р.

Цей закон було розроблено з метою створення належних правових основ для боротьби з тероризмом у всіх його проявах і формах у контексті виконання резолюцій Ради Безпеки ООН від 19 грудня 2000 р. № 1333 і 28 вересня 2001 р. № 1373, реалізації домовленостей, досягнутих під час Конференції щодо спільної боротьби проти тероризму у Варшаві, 6 листопада 2001 р., та відповідних міжнародних конвенцій, ратифікованих Україною. Законом забороняється поширення через ЗМІ або в інший спосіб інформації, яка розкриває спеціальні технічні прийоми, тактику проведення антитерористичної операції; може ускладнити проведення антитерористичної операції або створити загрозу життю і здоров’ю заручників та інших людей, які перебувають у районі проведення такої операції або за його межами; має на меті пропаганду або виправдання тероризму.

Введення закону в дію вимагало прийняття цілої низки змін до законодавчих актів, зокрема Кримінально-процесуального кодексу України та законів України “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про Службу безпеки України”, “Про банки і банківську діяльність”, “Про Прикордонні війська України” тощо. Необхідно було розглянути питання про наділення відповідних органів та їх структурних підрозділів додатковими повноваженнями. Зокрема, в пояснювальній записці до законопроекту пропонувалося “внести відповідні

зміни до законодавства України, спрямовані на попередження, своєчасне виявлення намірів осіб, які планують проведення терористичних актів, на недопущення фінансування терористичної діяльності”.

Зміни, передбачені до Закону України “Про Службу безпеки України”, розширюють повноваження цього органу, наділяючи його контролем, зокрема за підприємницькими структурами. У разі проведення конкретних заходів по боротьбі з тероризмом СБУ має право “одержувати на письмову вимогу керівника органу або підрозділу Служби безпеки України від фінансових, митних та інших підприємств, установ, організацій (незалежно від форми власності) інформацію і документи про операції, стан рахунків і руху коштів на них за конкретний проміжок часу (з розшифруванням сум, дати призначення та контрагента платежу), вклади, внутрішньо- та зовнішньоекономічні угоди, а також завірені копії документів, на підставі яких було відкрито рахунків конкретної юридичної або фізичної особи”, що значно підриває можливості фінансування терористичної діяльності [10]. СБУ одержала право на підставі конкретних даних “подавати за матеріалами оперативно-розшукової діяльності та кримінальних справ до суду заяви про скасування державної реєстрації і припинення діяльності суб’єктів підприємницької діяльності, а також позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України”.

Ст. 258 Кримінального кодексу України, який набрав чинності 1 вересня 2004 р., передбачена кримінальна відповідальність за здійснення терористичного акту, розкрито зміст терористичного акта, визначено відповідальність за створення терористичної групи чи терористичної організації, керівництво такою групою чи організацією або участь у ній. Згідно зі ст. 258 КК, особа, крім організатора і керівника, яка добровільно повідомила про нього правоохоронний орган і сприяла припиненню існування або діяльності терористичної групи чи організації або розкриттю злочинів, скоєних у зв’язку із створенням або діяльністю такої групи чи організації, якщо в її діях немає складу іншого злочину, звільняється від кримінальної відповідальності [11].

Правові засади боротьби з тероризмом включають також норми міжнародного права, зокрема Європейської конвенції про боротьбу з тероризмом (1977 р.), Міжнародної конвенції про боротьбу з бомбовим тероризмом (1997 р.),

Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму (1999 р.) та інші міжнародні договори України.

З урахуванням рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо боротьби з міжнародним тероризмом почалась розробка проектів законів України “Про моніторинг телекомунікацій”, “Про захист інформації в мережах передачі даних”, “Про регулювання українського сегменту мережі Інтернет” з метою організації протидії “комп’ютерному тероризму”, у тому числі поширенню через глобальні та національні мережі зв’язку ідеології тероризму, пропаганди насильства, війни та геноциду.

Таким чином, нормативно-правова база протистояння загрозам тероризму в Україні почала створюватися з часів проголошення незалежності країни та складається з підсистем норм прямого та опосередкованого регулювання. Вона охоплює нормативно-правові акти центральних органів всіх гілок влади, які знаходять свій подальший розвиток у нормативних актах місцевих органів влади, місцевого самоврядування та інших державних відомств.

Реалізація законодавчих норм антитерористичного спрямування забезпечує цілеспрямовану діяльність уповноважених органів сектору безпеки, сприяє стабілізації криміногенної ситуації, для якої характерний терогенний потенціал.



Література

1. Закон України “Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними” від 15.02.1995 № 62/95-ВР. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/> Законодавство України / Верховна Рада України / Закони України
2. Конституція України // ВВР України. — 28.06.96. № 254к/96 ВР. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/> Законодавство України / Верховна Рада України / Конституція України.
3. Постанова Верховної Ради України “Про Концепцію національної безпеки України” від 16.01.97 № 3/97. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/> Нормативно-правова база / Верховна Рада України / Постанови.
4. Постанова Верховної Ради України “Про стан боротьби з організованою злочинністю у 2004–2005 роках” від 03.11.05 № 3070-IV. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/> Нормативно-правова база / Верховна Рада України / Постанови.
5. Указ Президента України “Про рішення РНБО України” від 24.04.98 “Про ефективність функціонування системи запобігання злочинним проявам проти особи і суспільства” від 08.05.1998 № 449/98. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>

rada.gov.ua/ Нормативно правова база / Президент України / Укази.

6. Постанова Кабінету Міністрів "Про вступ України до Інтерполу" від 30.09.1992 № 555. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/> Нормативно правова база / Кабінет Міністрів / Постанови; Постанова Кабінету Міністрів "Про національне бюро Інтерполу" від 25.03.93 № 220. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/> Нормативно правова база / Кабінет Міністрів / Постанови.

7. Хомра О. У. Нелегальна транзитна міграція як загроза національній безпеці України // Стратегічна панорама. — 2003. — № 1. — С. 107–117.

8. Цапенко И. От иммиграционного контроля к управлению миграционными процессами // Мировая экономика и междунар. отношения. — 2001. — № 10. — С. 23–33.

9. Ревин В. П. Международный терроризм: актуальные проблемы совершенствования международного сотрудничества // Антитеррор. — 2002. — № 1. — С. 35–38.

10. Закон України "Про боротьбу з тероризмом" від 20.03.03 № 638-IV з доповненнями 2005 р. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/> Законодавство України / Верховна Рада України / Закони України.

11. Кримінальний кодекс України / Закони і кодекси України. — 2-ге вид. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — Кн. 3. — 528 с. правова база / Міжнародні документи.

Система нормативних актів щодо протидії тероризму в Україні містить норми як безпосереднього, так і опосередкованого регулювання та забезпечує цілеспрямовану антитерористичну діяльність.

Система нормативних актів относительно противодействия терроризму в Украине содержит нормы как непосредственного, так и опосредованного регулирования и обеспечивает целенаправленную антитеррористическую деятельность.

The system of statutory acts concerning counteraction to terrorism contains norms in Ukraine both direct, and the mediated regulation and provides purposeful antiterrorist activity.

Надійшла 10 вересня 2010 р.