

УДК 343.9

DOI 10.32755/sjlaw.2020.02.084

Самофалов Л. П.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0001-7626-4270;

Самофалов О. Л.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID 0000-0001-9157-7435

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ ТА ЗАПОБІГАННЯ ТЕРОРИСТИЧНИМ АКТАМ

Стаття присвячена дослідженню проблемних питань правового регулювання боротьби з тероризмом та запобігання терористичним актам. Усебічно проаналізовано сучасний стан запобігання вчинення злочинів терористичними угрупованнями. Встановлено, коло суб'єктів антитерористичної діяльності, не передбачених чинним законодавством, та відповідні недоліки, які виникають під час боротьби з тероризмом.

Ключові слова: тероризм, терористичний акт, терористична операція, злочини, суб'єкти, кримінальна відповідальність.

Постановка проблеми. На сучасному етапі основною, реальною та потенційною загрозою національній безпеці України, стабільності в суспільстві у сфері державної безпеки є тероризм. Протидія такого роду протиправній діяльності потребує вдосконалення наявного антитерористичного законодавства з метою його узгодження з міжнародними та внутрішньодержавними законодавчими актами

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання діяльності збройних формувань у зоні проведення антитерористичних операцій були об'єктами досліджень таких науковців, як Ю. Абаджиєв, А. Данилевський, В. Ємельянов, В. Ляшенко, С. Мохончук, М. Семикін, М. Сукмановська, А. Форос, В. Шамара, Л. Шестопалова та інші.

Метою статті є висвітлення загальних проблем правового регулювання боротьби з тероризмом та запобігання терористичним актам.

Виклад основного матеріалу. Одним із пріоритетних напрямів діяльності держави з організації ефективної боротьби з тероризмом є створення та подальше вдосконалення законодавства у сфері протидії тероризму, яке б повною мірою враховувало сучасні загрози та створювало надійне підґрунтя для забезпеченням безпеки всіх осіб, які перебувають на території України [1].

Тероризм – суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей [2].

Терористичний акт – це застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, які створювали небезпеку для життя чи здоров'я людини, або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків, якщо такі дії були вчинені з метою порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення, або з метою впливу на ухвалення рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного (терориста), а також погроза вчинення зазначених дій з тією самою метою [3].

Правову основу боротьби з тероризмом становлять Конституція України, Кримінальний кодекс України, закон України «Про боротьбу з тероризмом», 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 Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також інші нормативно-правові акти, що ухвалюються на виконання законів України.

Законом України «Про боротьбу з тероризмом» встановлено, що головним суб'єктом у загальнодержавній системі протидії тероризму є Служба безпеки України.

Необхідно зауважити, що вказаний Закон не відносить до суб'єктів боротьби з терористичними виявами Національну гвардію України, хоча в Законі України «Про Національну гвардію України» визначена функція участі у заходах, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності [4]. На сьогодні Національна гвардія України відіграє важливу роль у проведенні антитерористичних операцій, а також забезпечує захист більшості важливих державних об'єктів, у т. ч. від терористичних посягань. Очевидно, що норми зазначених законів мають бути приведені у відповідність, а Національна гвардія України включена до переліку суб'єктів боротьби з тероризмом.

Серед нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері протидії тероризму, одне з чільних місць посідає Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 р. Цей Закон ухвалено з метою забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями [5]. Законом передбачено умови та порядок «заморожування» активів міжнародних терористичних угруповань і осіб, пов'язаних із провадженням терористичної діяльності, а також конфіскації таких активів, що, на наш погляд, дозволяє віднести ці заходи до переліку найбільш ефективних засобів боротьби з міжнародним тероризмом.

Водночас положення зазначеного Закону потребують уточнення щодо можливості зупинення фінансових операцій органі-

зацій, визнаних терористичними в Україні. Ця проблема виникла з огляду на трансформацію характеру терористичної загрози в Україні, а також у зв'язку із неврегульованістю відповідної процедури.

Разом з тим необхідно погодитись з думкою С. А. Трофимова, що закріплених у Законі заходів запобігання та припинення терористичних актів гіпотетично може бути недостатньо. Необхідно навести низку заходів запобігання та припинення терористичних актів, що обов'язково мають отримати своє закріплення у вітчизняному законодавстві.

По-перше, під час проведення антитерористичної операції, як правило, виникає необхідність у посиленні охорони громадського порядку, а також об'єктів, що підлягають державній охороні, забезпечують життєдіяльність населення й функціонування транспорту або ж мають особливу матеріальну, історичну, наукову, культурну чи іншу цінність.

По-друге, вбачається необхідним під час проведення антитерористичної операції ведення контролю телефонних переговорів та іншої інформації, що передається по різних каналах зв'язку з метою виявлення відомостей про обставини здійснення терористичного акту та осіб, що його підготували й вчинили, а також попередження здійснення інших терористичних актів. Такі заходи є доречними, оскільки терористи, які були оточені, можуть передавати інформацію своїм прибічникам, координувати діяльність або отримувати відповідні рекомендації щодо своєї поведінки.

По-третє, у районі проведення антитерористичної операції слід тимчасово призупиняти діяльність небезпечних виробництв, а також організацій, діяльність яких пов'язана із використанням вибухових, радіоактивних, хімічно й біологічно небезпечних речовин, оскільки існує вірогідність можливого захоплення таких об'єктів терористами або ж їх використання для спричинення максимально тяжкої шкоди.

По-четверте, з урахуванням розвитку телекомунікаційної сфери під час усунення терористичної загрози з'являється потреба в призупиненні надання послуг зв'язку юридичним і фізичним особам або обмеженні використання мереж зв'язку й за-

собів зв'язку. Така необхідність пояснюється розповсюдженням використанням як одного з елементів детонатора для вибухового пристрою мобільних телефонів, а також можливість використання телекомунікаційних засобів для узгодження злочинної поведінки.

По-п'яте, в окремих випадках постає необхідність тимчасового відселення фізичних осіб, що мешкають у межах території, на якій введений правовий режим району проведення антитерористичної операції, у безпечні райони. Такі заходи дозволяють суттєво знизити кількість можливих людських жертв, особливо під час вчинення актів технологічного тероризму.

По-шосте, в окремих випадках після вчинення терористичного акту виникає потреба у введенні карантину, проведенні санітарно-протиепідемічних, ветеринарних та інших карантинних заходів. Такі заходи дозволяють запобігти розповсюдженню за межі району проведення антитерористичної операції різних захворювань.

По-сьоме, в районі проведення антитерористичної операції слід передбачити можливість введення обмежень або заборони продажу зброї, боєприпасів, спеціальних засобів, вибухових та отруйних речовин, встановлення особливого режиму обігу лікарських засобів і препаратів, що містять наркотичні засоби, психотропні або сильнодієві речовини, етиловий спирт, алкогольної та спиртовмісної продукції. Це пояснюється можливістю їх використання суб'єктами терористичної діяльності для поповнення свого арсеналу, а також підтримання відповідного психічного стану. Крім цього, такі заходи до того ж дозволяють обмежити випадки неадекватної поведінки з боку пересічних громадян [6, с. 154].

Заходи запобігання та припинення терористичної діяльності закріплені безпосередньо в Законі «Про боротьбу з тероризмом», а саме у ст. 15, як права осіб у районі проведення антитерористичної операції. Зокрема, до заходів запобігання порушенням антитерористичного законодавства можна навести:

– перевірка в громадян і посадових осіб документів, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів – затримання їх для встановлення особи;

– здійснення в районі проведення антитерористичної операції особистого огляду громадян, огляду речей, що при них знаходяться, транспортних засобів та речей, які ними перевозяться;

– тимчасове обмеження або заборона руху транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допущення транспортних засобів, у тому числі транспортних засобів дипломатичних представництв і консульських установ, та громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти, виведення громадян з окремих ділянок місцевості та об'єктів, відбуксирування транспортних засобів.

Однією із основних проблем правового регулювання боротьби з терористичними виявами є відсутність чіткої та налагодженої співпраці і взаємодії між спеціальними правоохоронними підрозділами щодо виявлення та документування організованої терористичної діяльності злочинних угруповань. Насамперед, Служба безпеки України, як головний суб'єкт антитерористичної діяльності в процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності, спрямованої на виявлення терористично налаштованих осіб, як правило, не залучає інші служби до спільного виконання завдань. Коли в свою чергу постає питання про проведення в конкретному місці або районі антитерористичної операції, залучаються майже всі підрозділи в межах дислокації.

Також необхідно зауважити, що зміна характеру терористичної загрози в Україні дуже негативно позначилась на криміногенній ситуації.

Так, за даними Генеральної прокуратури України, за останні роки в Україні зареєстровано більше 4 тисяч кримінальних правопорушень, пов'язаних з терористичними актами.

Така ситуація вчинення терористичних злочинів не може не турбувати українське суспільство. Однак не менше занепокоєння викликають статистичні дані, які свідчать про існування відчутної різниці між кількістю зареєстрованих терористичних злочинів та кількістю проваджень за цими правопорушеннями, які були передані до суду. Так, протягом 2019 року за ст. 258 КК України було відкрито 426 проваджень, а надіслано до суду лише 40 проваджень [7].

Можна впевнено констатувати, що зусилля правоохоронних органів, спрямовані на розслідування терористичних актів, а також пов'язані з цим фінансові витрати, поки що не дають очікуваних результатів.

Практика застосування національного антитерористичного законодавства свідчить про недостатню ефективність діяльності органів досудового розслідування в кримінальних провадженнях щодо злочинів, передбачених статтями 258, 258–1, 258–2, 258–3, 258–4, 258–5 КК України. Причинами цього є:

1) незначна кількість фактів вияву терористичної діяльності в Україні до 2014 року. Тож за відсутності практики застосування відповідних положень Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України співробітники правоохоронних органів нині лише набувають необхідних практичних навичок розслідування терористичних злочинів;

2) більшість кримінальних правопорушень вчинені на тимчасово непідконтрольній державній владі території України;

3) особи, які вчинили терористичні злочини, переховуються на окупованих територіях та за межами України, уникаючи таким чином кримінальної відповідальності;

4) відсутність у законодавстві України чіткого механізму визнання організації терористичною, що значно ускладнює процедуру притягнення осіб до кримінальної відповідальності за вчинення злочину, передбаченого статтею 258–3 КК України, а також негативно позначається на практиці застосування санкцій до осіб, які сприяють злочинній діяльності терористичних груп та терористичних організацій.

Серед чинників, які негативно позначаються на ефективності розслідування терористичних злочинів, чільне місце посідає недостатньо зважена та необґрунтована державна кримінально-правова політика, що протягом останніх кількох років почала поступово втрачати державницький характер, стаючи заручницею перманентних політичних протистоянь. Непоодинокими є випадки безсистемних та науково не обґрунтованих змін окремих положень КК України.

Висновки. Підбиваючи підсумок, можна констатувати, що Україна в цілому створила необхідні законодавчі умови для за-

безпечення успішної протидії тероризму, в тому числі в розрізі правового регулювання діяльності збройних формувань у зоні проведення антитерористичних операцій. Однак наведене вище певним чином знижує ефективність застосування положень антитерористичного законодавства та результативність діяльності правоохоронних органів у цій сфері. Це обумовлює необхідність пошуку рішень щодо вдосконалення вітчизняного антитерористичного законодавства.

Список використаних джерел

1. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь / О. О. Резнікова, А. О. Місюра, С. В. Дрьомов, К. Є. Войтовський; за заг. ред. О. О. Резнікової. Київ: НІСД, 2017. 60 с.

2. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (дата звернення: 25.04.2020).

3. Кримінальний кодекс України від 05.04.2011 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

4. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 № 876-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/876-18/print1443681029133806> (дата звернення: 25.04.2020).

5. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 № 1702-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 50–51. Ст. 2057.

6. Трофімов С. А. Теоретико-правові засади антитерористичної діяльності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 154–160.

7. Звіт Генеральної прокуратури України за 2019 рік. URL: <https://old.gp.gov.ua/ua/statinfo.html> (дата звернення: 25.04.2020).

Samofalov L., Samofalov O.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF COMBATINIG TERRORISM AND PREVENTION OF TERRORIST ACTS

The article addresses to the study of problematic issues of legal regulation of combating terrorism and the prevention of terrorist acts. The current state of crime prevention by terrorist groups is comprehensively analyzed. It is established that the range of subjects of anti-terrorist activity is not provided by the current legislation and the corresponding shortcomings that arise during the combating terrorism.

It is established that the legal basis for the fight against terrorism is the Constitution of Ukraine, the Criminal Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On

Combating Terrorism", other laws of Ukraine, the European Convention on the Suppression of Terrorism of 1977 year, the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings of 1997 year, the International Convention on the Fight against Terrorist Financing in 1999 year, other international treaties of Ukraine approved by the Verkhovna Rada of Ukraine, decrees of the President of Ukraine, resolutions and orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine, as well as other regulations adopted to implement the laws of Ukraine.

Among the normative legal acts regulating relations in the field of counter-terrorism, one of the prominent places has the Law of Ukraine "On Prevention and Counteraction to Legalization (Laundering) of the Proceeds of Crime, Terrorist Financing and Financial Proliferation of Weapons of Mass Destruction" dated 14 October, 2014.

It is proved that among the factors that negatively affect the effectiveness of the investigation of terrorist crimes, the leading place is taken by insufficiently balanced and unfounded state criminal law policy, which over the past few years has gradually lost its state character, becoming hostage to permanent political confrontation. There are many cases of unsystematic and scientifically unsubstantiated changes in certain provisions of the Criminal Code of Ukraine.

Key words: *terrorism, terrorist act, terrorist operation, crimes, subjects, criminal liability.*

References

1. Reznikova, O. O., Misiura, A. O., Driomov S. V., Voitovskyi, K. Ye. (2017), *Current issues of counter-terrorism in the world and in Ukraine* (Reznikova O.O. Ed.), NISD, Kyiv.

2. Ukraine (2003), *On combating terrorism: Law of Ukraine*, available at: (last accessed 25.04.2020).

3. Ukraine (2001), *Criminal Code of Ukraine: Law of Ukraine*, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

4. Ukraine (2014), *On the National Guard of Ukraine: Law of Ukraine*, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/876-18/print> 1443681029133806 (last accessed 25.04.2020).

5. Ukraine (2014), *On Prevention and Counteraction to Legalization (Laundering) of the Proceeds of Crime, Terrorist Financing and Financial Proliferation of Weapons of Mass Destruction: Law of Ukraine*, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

6. Trofimov, S. A. (2012), "Theoretical and legal bases of anti-terrorist activity", *Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs*, № 1, pp. 154-160.

7. *Report of the Prosecutor General's Office of Ukraine for 2019*, available at: <https://old.gp.gov.ua/ua/statinfo.html> (last accessed 25.04.2020).