

О. І. Остапенко

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
д-р юрид. наук, проф.,
проф. кафедри адміністративного та інформаційного права

ПРОТИДІЯ ТЕРОРИСТИЧНИМ ЗАГРОЗАМ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

© Остапенко О. І., 2014

Проаналізовано питання щодо теоретичного змісту понять, які характеризують протидію тероризму в Україні. Розглянуто механізм протидії тероризму та фактори, причини і умови, які спонукають осіб до вчинення терористичних дій.

Ключові слова: протидія, тероризм, терористична загроза, боротьба з тероризмом.

А. И. Остапенко

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИМ УГРОЗАМ В УКРАИНЕ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Проанализированы вопросы теоретического содержания понятий, характеризующих противодействие терроризму в Украине. Рассмотрены механизм противодействия терроризму и факторы, причины и условия, побуждающие лица к совершению террористических действий.

Ключевые слова: противодействие, терроризм, террористическая угроза, борьба с терроризмом.

O. I. Ostapenko

ANTI-TERRORISM MEASURES IN UKRAINE: ADMINISTRATIVE LEGAL ASPECT

The article deals with the question of theoretical notion of the definitions that characterise terrorism countemeasures in Ukraine. Besides, a mechanism for terrorism counteraction and factors, conditions and causes, that encourage third parties to commit terrorist actions.

Key words: counteraction, terrorism, terroristic threat, fight against terrorism.

Постановка проблеми. Сучасний стан протидії терористичним загрозам в Україні потребує як загального, так і конкретного з'ясування теоретичного та прикладного змісту терористичних загроз, які існують в реальній дійсності. Далеко не ідеальними є заходи, які вживаються органами державної влади і управління щодо припинення, блокування та нейтралізації терористичних проявів і забезпечення безпеки для населення України. Серед великої кількості загроз населенню України та її державному устрою і територіальній цілісності (техногенні, соціально-політичні) найнебезпечнішим є тероризм з усіма його різновидами, збройні конфлікти та війна [1, с. 51].

Сьогодні недостатньо розроблені рівні забезпечення та протидії тероризму з боку органів державної влади і управління. Ми вважаємо, що до першого рівня забезпечення та протидії тероризму необхідно зарахувати визначення науковості термінів “терорист”, “терористична діяльність” тощо.

Зміст наступного рівня забезпечення безпеки та протидії тероризму повинен містити у собі питання: 1) зміни чинних механізмів управління у сфері боротьби з тероризмом; 2) інтеграції

чинних механізмів управління у сфері боротьби з тероризмом; 3) інтеграції чинних механізмів управління у сфері боротьби з тероризмом з міжнародними державними інститутами, які здійснюють боротьбу з тероризмом.

Важливим і дієвим є практичний рівень протидії загрозам тероризму, який повинен ґрунтуватися на законодавчій базі, якісному управлінні антитерористичними операціями на основі взаємодії та координації між суб'єктами боротьби з тероризмом. Особливо у цій частині необхідно висвітлити питання теоретичного і практичного змісту, що сприятиме, на наш погляд, усвідомленню та розумінню актуальності боротьби з тероризмом в Україні.

Мета роботи – з'ясувати сутність і значення протидії терористичним загрозам для суспільства, держави та конституційного ладу в Україні.

Стан дослідження. Питання щодо протидії тероризму та боротьби з цим асоціальним явищем було і залишається предметом розгляду у наукових публікаціях О. М. Бандурки, Д. О. Беззубова, Н. П. Бортник, І. П. Голосніченка, В. Л. Грохольського, Є. В. Додіна, А. І. Долгової, В. В. Коваленка, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. А. Ліпкана, В. Л. Ортинського, В. Ф. Ущатовського та ін.

Виклад основних положень. Ситуація, що склалася сьогодні в Україні, свідчить про необхідність створення дієвого організаційно-правового механізму протидії тероризму, який посягає на права, свободи і законні інтереси населення України та її державний суверенітет. Незважаючи на доволі широкий перелік суб'єктів, наділених національним законодавством України повноваженнями для боротьби з тероризмом, у чинному законодавстві не існує поняття організаційно-правового механізму. Певною мірою це стало однією з причин відсутності взаємодії та координації між органами виконавчої влади і управління в частині її організації та проведення заходів, спрямованих на протидію терористичним проявам.

Відсутність взаємодії та координації у боротьбі з тероризмом спостерігається між суб'єктами таких рівнів: а) суб'єкти, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції (Служба безпеки України, МВС України, Міністерство оборони України та ін.); б) суб'єкти, які в разі необхідності залучаються для участі в здійсненні заходів, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності; в) інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкування і форми власності, їхні посадові особи, а також громадяни, які за їх згодою можуть бути залучені до участі в антитерористичних операціях за рішенням керівництва антитерористичної операції [2, с. 126].

Складовими елементами організаційно-правового механізму боротьби з тероризмом повинні бути: 1) суб'єкти, що уповноважені організовувати, забезпечувати і здійснювати боротьбу з тероризмом в усіх його проявах; 2) правові норми, які встановлюють порядок функціонування та взаємодії між елементами організаційно-правового механізму, а також повноваження суб'єктів, що уповноважені діяти від імені держави щодо знищення тероризму; 3) засоби і форми діяльності суб'єктів, спрямовані на блокування, нейтралізацію та знищення тероризму.

До основних засобів боротьби з тероризмом належать: загальнодержавні засоби економічного, політичного і військового порядку; засоби законодавчого правового порядку, що визначають правовий статус суб'єктів боротьби з тероризмом, їх повноваження, функції та завдання у боротьбі з тероризмом; діяльність державних органів, громадських організацій з виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню терористичних дій.

Функціонування організаційно-правового механізму боротьби з тероризмом потребує не лише регулювання на засадах національного законодавства, але й врахування міжнародних правових актів, що регламентують боротьбу з тероризмом. Це є Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом від 1977 р., Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 1999 р., Міжнародна конвенція про боротьбу з актами ядерного тероризму від 2005 р. [3, с. 907].

Офіційною стратегією протидії тероризму необхідно вважати боротьбу з ним. Сутність терміна “боротьба” в українській мові пояснюється як “активне зіткнення між протилежними

соціальними групами, станами, протилежними напрямками, течіями в суспільстві тощо; діяльність, що має на меті подолати або знищити кого, що-небудь” [4]. На необхідність боротьби, яка для людини є змістом життя, вказував Степан Бандера [5, с. 345]. Існує велика кількість висловлювань, які характеризують боротьбу як явище реальної дійсності. Багатогранність, складність і об’ємність поняття “боротьба” свідчить про те, що боротьба є лише одним з елементів протидії, який підкреслює активний момент наступу на тероризм. Сучасний науковий обіг у багатьох випадках оперує терміном “протидія”, який охоплює певну сукупність попереджувально-профілактичних дій, спрямованих на перешкоджання іншій дії [6].

Не вдаючись до об’ємнішого тлумачення термінів “боротьба” та “протидія”, зазначимо лише, що термін “протидія” (“діяти проти”) є ширшим за змістом від терміна “боротьба”. Застосування цього терміна для пояснення змісту тероризму як асоціального явища є доволі спрощеним і неповним. Стосовно тероризму протидія має запобіжно-профілактичний зміст, а безпосередньо боротьба наповнена конкретною спрямованістю на знищення тероризму, поява якого зумовлена соціальними, політичними і економічними факторами, наявність яких створює умови для суспільно небезпечної діяльності терористів. З урахуванням того, що протидія терористичним загрозам є багаторівневим поняттям, доцільно конкретніше окреслити властиві для неї основні ознаки:

- 1) *протидія тероризму* – це показник рівня демократизму, розвиненості громадянського суспільства, рівня захищеності особи на засадах існуючої нормативно-правової бази держави;
- 2) *протидія тероризму* – це рівень національної свідомості та національної спрямованості, єдності громадянського суспільства в Україні до подальшого розвитку;
- 3) *протидія тероризму* – окреслює стан захисту прав, свобод і законних інтересів населення України з використанням передбачених законодавством сил і засобів захисту;
- 4) *протидія тероризму* – це стан геополітичної діяльності України, зумовленої її геополітичним потенціалом, геостратегічним і загальним інформаційним простором;
- 5) *протидія тероризму* – це рівень розвитку незалежності України, її державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості кордонів;
- 6) *протидія тероризму* – визначає стан боєготовності та боєздатності Збройних сил України, ефективність міжнародних зв’язків на основі співробітництва та партнерства у межах протидії тероризму;
- 7) *протидія тероризму* – це показник захисту конституційного ладу і правопорядку в Україні, які є гарантом забезпечення соціально-політичної та внутрішньополітичної стабільності в країні;
- 8) *протидія тероризму* – це забезпечення та збереження духовного, матеріального потенціалу українського суспільства на основі конституційних принципів, що регулюють суспільну безпеку і недоторканість України.

Термін “боротьба” по відношенню до тероризму та терористів асоціюється переважно з моментом активного наступу на припинення терористичної діяльності, яка може бути спрямована на: створення умов для вчинення актів тероризму; закликів до насильства для досягнення цілей тероризму; надання матеріальної допомоги терористичній організації, групі, конкретному терористу; реалізацію терористичного акту.

Розглядаючи протидію тероризму, необхідно звернути увагу на те, що тероризм як асоціальне явище є різноманітним за своїми проявами та діями. Прояви тероризму передбачають: наявність екстремістської терористичної ідеології; наявність комплексу організаційних структур, що забезпечують здійснення тероризму, а також конкретну терористичну діяльність.

Існує доволі широке використання терміна “тероризм”, починаючи від законодавчого, кримінально-правового, конвенціонального та ін. Основною ознакою кожного із визначень тероризму є наявність суспільно небезпечних дій, що посягають на життя, здоров’я та законні інтереси громадян, а також на дестабілізацію влади в державі і створення атмосфери страху у суспільстві.

Американський учений У. Лакер зауважує, що дефініція тероризму має значне переваження щодо свого змісту, яке перешкоджає створенню його уніфікованого визначення [7].

Практична площина визначення тероризму має різноманітні форми насильницьких дій, що призводять до соціальних, етнічних, економічних, політичних та інших конфліктів, вирішення яких залежить від правильного застосування цього терміна.

Надання “переваг” тим чи іншим формам насильницьких дій під час визначення дефініції тероризму є, на наш погляд, помилковим. Навіть при тому, що останнім часом переважно йдеться про політичне і військове насильство. З боку Російської Федерації політичне насильство по відношенню до України як незалежної держави та її населення має таку характеристику:

- ігнорування міжнародних правових норм, які регулюють відносини між державами;
- використання сили та її загроза проти державного ладу і населення України з метою досягнення ідеологічної, фінансової, територіальної та іншої мети;
- обґрунтування начебто “легітимної” спрямованості дій на захист певної частини населення іншої держави;
- відмова від вимог конвенцій щодо обмежень кримінально-правового змісту (обмеження щодо застосування смертної кари, жорстокого поводження з військовополоненими та ін.), заборона застосування окремих видів зброї, яка є особливо небезпечною для учасників воєнного конфлікту;
- ігнорування та зневажливе ставлення до міждержавних угод щодо мирного співробітництва між державами (у даному випадку з Російською Федерацією), що призводить до ускладнень відносин між державами.

Далеко неповна характеристика тероризму як однієї з його форм (політична форма) дає змогу зауважити, що для Російської Федерації він має ознаки державного тероризму. За визначенням В. Ліпкана, державний тероризм передбачає наявність спланованих насильницьких дій існуючим державно-терористичним режимом, дії якого спрямовані не лише на захоплення території, але й на насильницьку зміну та підлив соціально-політичного ладу суверенних держав (у даному випадку – Української держави), дестабілізацію і повалення їх законних урядів [2, с. 37].

Варто зазначити, що в основі державного тероризму Російської Федерації по відношенню до України та інших держав СНД покладена державна стратегія [8, с. 31], завдяки якій, за словами К. Клаузевіца, “...тероризм доцільно розглядати як зброю політики або як політичну тактику” [9, с. 55–56].

Про політичну тактику та її застосування в терористичній діяльності йдеться в роботі Б. Мартиненка “Теоретико-правовые вопросы политического терроризма (на примере России конца 80-х – 90-х годов XX века)” [10, с. 27].

Вживання терміна “тероризм” передбачає насамперед характеристику особи, яка бере участь у здійсненні терористичної діяльності у будь-якій формі. Є. Уайт, характеризуючи особу терориста, писав, що “...це грішник, який виступає у союзі з Сатаною. Ворожість Сатани до роду людського пояснюється через діяльність людей, які грішать, забуваючи заповіді Христа. Христос наділив людину силою, яка допомагає їй протидіяти тирану та узурпатору” [11, с. 439–440].

Засоби масової інформації здебільшого “змішують” особу терориста з “сепаратистами”, “латентними сепаратистами”, “бойовиками”, “ополченцями”, “бандитами” та “незаконними збройними формуваннями”, створюючи при цьому плутанину у використанні цих термінів.

Існуючий сьогодні досвід боротьби з тероризмом в Україні є дуже цінним, якщо брати до уваги кількість загиблих під час проведення антитерористичної операції. Негативний зміст досвіду свідчить про відсутність бажання суб’єктів, відповідальних за національну безпеку в державі, враховувати не лише допущені ними помилки, але й міжнародний досвід боротьби з тероризмом. Наприклад, закон України “Про боротьбу з тероризмом” (2003 р.) містить положення, що суперечать повноваженням, які мають окремі посадові особи. Так, рішення про проведення антитерористичної операції (АТО) приймає керівник антитерористичного центру з письмового дозволу Голови Служби безпеки України. Виходить так, що вказані посадові особи мають більші повноваження щодо боротьби з тероризмом, ніж Президент України та Голова Верховної Ради України. Це приводить до застосування силами АТО неадекватних заходів боротьби з терористами, які можуть завдати більшої шкоди, ніж сама терористична діяльність, та “сприяти” захопленню учасників АТО в полон. Так, Артур Гор і Арсеній Берхан ще у вересні 2014 р. звертали увагу на те, що за даними Служби безпеки України, в заручниках у терористів залишаються близько 1 200 військових [12].

Одним із важливих елементів протидії терористичним загрозам є з’ясування факторів, причин та умов, що сприяють терористичній діяльності окремих фізичних осіб, терористичних організацій і навіть окремих держав. До факторів, що впливають на появу причин тероризму, можна зарахувати такі:

- пропаганда своєї діяльності з метою подальшої її легітимізації (наприклад, утворення так званих держав, свідомий вибір терористичного насильства з боку терористів для масової “ДНР”, “ЛНР”);

- наявність екстремістської ідеології, яка поширюється однією особою, групою осіб або навіть державою через засоби масової інформації;
- наявність намірів щодо захоплення влади, всупереч інтересам більшої частини населення країни, що призводить до виникнення соціальних конфліктів;
- наявність прогалин політичного, правового, фінансового, міграційного та прикордонного змісту, що свідчить про недостатню ефективність діяльності органів державної влади та управління у забезпеченні безпеки країни від внутрішніх та зовнішніх посягань;
- наявність певних груп населення в країні, які не згодні з політикою та діями органів державної влади й управління і протидіють їм, використовуючи насильство як одну з форм поведінки.

Звичайно, що розглянуті фактори, які сприяють терористичній діяльності, за своїми проявами можуть бути внутрішніми та зовнішніми. Внутрішні прояви терористичної діяльності в Україні до останнього часу не мали базового підґрунтя. На це вплинули зміни, які відбулися в українському суспільстві та державі. Сьогодні найбільш негативним є вплив зовнішніх факторів, особливо з боку Російської Федерації, які сприяють посиленню терористичної діяльності у формах, які небезпечні для Української держави та її громадян. Це стосується ведення бойових дій, використання найманців, професійних вбивць, іноземних військових спеціалістів, застосування заборонених міжнародними угодами зброї та боєприпасів для масового знищення людей.

Особливо небезпечною є пропаганда насильницьких дій з боку засобів масової інформації. За словами Л. Шлосберга, інформаційна політика Російської держави є звирячою та найінтенсивнішою у період, коли було прийнято рішення про таємне використання Російських збройних сил на території України [13, с. 16–17].

Серед причин і умов, які є підґрунтям для здійснення терористичної діяльності в Україні, є такі:

- “тіньові” економічні відносини, що існують в Україні;
- зростання соціальної нерівності між існуючими верствами населення, розшарування суспільства на багатих та бідних;
- глибинні суперечності в економічній сфері, несприйняття частиною населення нових, побудованих на державній та приватній власності, економічних відносин;
- швидке зростання кількості зареєстрованих та прихованих безробітних;
- вимоги частини населення (етнічні групи, національні меншини) до зміни існуючої політичної системи в Україні;
- низький рейтинг довіри до органів законодавчої і виконавчої влади у суспільній свідомості населення України;
- низька ефективність роботи державного апарату і правоохоронних органів у сфері запобігання та профілактики правопорушенням;
- недостатній соціальний і правовий захист населення України;
- низький рівень виховної роботи серед населення, особливо серед молоді;
- бажання окремих осіб, груп населення, етнічних утворень вирішувати конфліктні ситуації силовими засобами;
- жорстока боротьба за владу між політичними партіями (блоками) та громадськими об’єднаннями громадян;
- зростання рівня злочинності (особливо насильства по відношенню до жертв злочинів та потерпілих) в країні;
- деліктні прояви “кримінального тероризму” та діяльність закордонних терористичних організацій (наприклад, СБУ у Львівській області затримала групу, яка за вказівкою спецслужб Російської Федерації готувала серію терористичних актів у місті Львові) [14].

Серед умов, що сприяють терористичній діяльності в Україні, можна виокремити внутрішні суперечності. Їх наявність відображає недосконалість сучасного державного устрою, відсутність стабільних форм правління (президентська, парламентсько-президентська), наявність громіздкого державного апарату, недостатній фаховий рівень спеціалістів у сфері державного управління та їх часта заміна.

Соціальний конфлікт, який виник на теренах Східної України, висвітлив суперечності між інтересами влади та інтересами певної частини українського народу. За словами Г. Маляра, “...аби

держава існувала, ті, над ким здійснюється панування, повинні визнати владу тих, хто панує над ними на даний момент” [15, с. 297].

Висновки. Розглянуті адміністративно-правові аспекти протидії тероризму в Україні спонукають до подальших пошуків теоретичних узагальнень, вироблення практичних заходів, спрямованих на ефективну боротьбу з тероризмом з урахуванням пропозицій Організації Об'єднаних Націй (ООН) щодо протидії тероризму:

1. *Політичні та управлінські заходи:* звернення до конкретної причини політичного незадоволення терористів; участь у вирішенні конфліктної ситуації; пропозиції щодо політичних поступок; участь у широкому політичному діалозі; прийняття і проведення амністії; дипломатичний тиск на державу, яка підтримує терористів.

2. *Економічні та соціальні заходи:* звертання уваги на специфічні соціально-економічні скарги терористів; проведення соціально-економічної політики, яка зменшує наміри терористів щодо вчинення терористичних актів; звернення уваги на фінансування терористичних організацій.

3. *Психологічні та комунікаційно-освітні заходи:* спроба встановлення загальної бази цінностей, які важливі для терористів; надання можливості вільного волевиявлення думок між учасниками соціального конфлікту; використання засобів масової інформації для проведення контртерористичних інформаційних заходів.

4. *Військові заходи:* проведення антитерористичних операцій; використання Збройних сил України для захисту її територіальної цілісності та населення; підготовка спеціальних підрозділів та окремих груп населення з метою залучення їх до протидії тероризму.

5. *Судові та юридичні засоби протидії тероризму:* міжнародні зусилля держави; приведення у відповідність національного законодавства в частині протидії тероризму; формування доказової бази та показів свідків терористичних актів.

1. Лихачев С. В. *Правові та організаційні засади діяльності органів внутрішніх справ та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення громадської безпеки в Україні: теорія і практика: монографія* / С. В. Лихачев. – Донецьк: Дон УЄП, 2012. – 309 с. 2. Ліпкан В. А. *Боротьба з тероризмом: у визначеннях та поняттях* / В. А. Ліпкан. – К.: Магістр – XXI ст., 2009. – 162 с. 3. *Великий енциклопедичний словник* / за заг. ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – 2-е вид. перероб. і допов. – К.: Вид-во “Юридична думка”, 2012. – 1020 с. 4. *Словник української мови* / під ред. І. К. Білодіда. – К.: Наук. думка, 1971. – Т. 1. – 799 с. 5. *Велика книга мудрості. Афоризми та крилаті вислови* / укл. О. М. Островська, Г. В. Латник; за ред. Г. Латника. – К.: Арії, 2012. – 632 с. 6. *Большой энциклопедический словарь* / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 293 с. 7. *Laqueur Walter New Terrorism* / Oxford University Press/ – 1977. – 268 p. 8. *Thackrah/terrorism. A, Definitional Problem* // *Contemporary Research on Terrorism. Edited by Payl Aberdeen University Press* / Aberdeen, 1989. – 249 p. 9. *Клаузевиц К. О войне* : пер. с нем. – М.: Издательская корпорация “Логос”, *Международная академическая издательская компания “Наука”*. – 1994. – 463 с. 10. *Мартынченко Б. К. Теоретико-правовые вопросы политического терроризма (на примере России конца 80-х–90-х годов* : монография. – Ростов-на-Дону, 1999. – 189 с. 11. *Уайт Е. Великая борьба* / пер. с англ. – К.: “Джерело життя”, 2012. – 608 с. 12. *Гор А., Берхан А. Боевики освобождают военных, но не жителей* / А. Гор, А. Берхан // “Сегодня”. – 2014. – 10 сентября. 13. *Шлосберг Л. Приказано лгать* / Л. Шлосберг // “Совершенно секретно”. – № 11/306. – 2014. – С. 16–17. 14. *Стадник А. Терористи у Львові* / А. Стадник // “Експрес”. – 2014. – 13–20 листопада. 15. *Маляр Г. В. Соціально-політичні конфлікти як детермінанти політичної злочинності: Митна справа* / Г. В. Маляр // *Митна справа: наук.-аналіт. журн. з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності*. – Львів, 2011. – № 1 (73), Ч. 2. – С. 295–300.