

С.О. Кузніченко –доктор юридичних наук, доцент,
заступник начальника Кримського юридичного
інституту ОДУВС з наукової роботи**ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ
БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ***У статті розглянуті питання організаційно-правового забезпечення ОВС у системі суб'єктів боротьби з тероризмом***Ключові слова:** національна безпека, терористична загроза, органи внутрішніх справ.*В статье рассмотрены вопросы организационно-правового обеспечения ОВД в системе субъектов борьбы с терроризмом.***Ключевые слова:** национальная безопасность, террористическая угроза, органы внутренних дел.*In the article the questions of the organizacionno-pravovogo providing of subdivisions of organs of internal affairs are considered in the system of subjects of fight against terrorism.***Key words:** national safety, terrorist threat, organs of internal affairs.

Сьогодні ми живемо у складному й мінливому світі, де досить гостро постали проблеми національного, етнічного, соціального та політичного екстремізму. Щодня трапляються нові випадки ксенофобії та націоналізму, які потребують постійного реагування з боку держави.

Україна – відносно молода держава, де здійснюються процеси демократизації суспільства, а це, у свою чергу, має як позитивні, так і негативні тенденції, що пов'язано з виникненням підпільних або відкритих організацій, метою яких є негативний вплив на суспільство. Ці тенденції створюють загрозу життєво важливим інтересам суспільства й держави.

Теоретичною основою наукового пошуку є праці вчених-спеціалістів із різних наукових напрямів: О.М. Бандурки, О.Ф. Долженкова, Ю.В. Дубка, О.І. Галинського, Б.М. Ємельянова, В.В. Животова, О.О. Жижка, А.Т. Комзюка, В.В. Конопльова, О.В. Копана, М.В. Корнієнка, С.О. Кузніченка, І.О. Кіріченка, В.А. Лаптія, О.В. Негодченка, Ю.Б. Оболенського, Б.М. Порфир'єва, Ф.С. Разаренова, В.Л. Регульського, М.Б. Саакяна, О.Н. Ярмиша та ін., присвячені різноманітним галузям знань. Однак у працях зазначених авторів відсутнє комплексне дослідження правового забезпечення органів внутрішніх справ як суб'єктів боротьби з тероризмом.

Метою статті є вирішення питання щодо встановлення ролі та місця ОВС у системі суб'єктів боротьби з тероризмом.

Систему суб'єктів боротьби з тероризмом можна розглядати в широкому та вузькому розумінні. У широкому – зазначену систему утворюють усі гілки влади: законодавча – шляхом прийняття відповідних законів щодо боротьби з тероризмом; судова – шляхом прийняття відповідних ухвал, постанов і вироків щодо справ про злочини терористичної спрямованості; виконавча – шляхом виконання відповідних законодавчих та прийняття підзаконних актів.

У вузькому розумінні її утворюють винятково такі органи та посадові особи, як Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України та органи, які законодавчо визначені як суб'єкти

боротьби з тероризмом, до яких згідно із Законом України „Про боротьбу з тероризмом” [1] належать:

Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю;

Міністерство внутрішніх справ України;

Міністерство оборони України;

Спеціально уповноважений орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону тощо.

Президент як голова держави, який є гарантом конституційних прав і свобод, забезпечує узгоджену взаємодію органів державної влади, визначає основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики. Закон України „Про основи національної безпеки України” [2], а також п.17 ч.1 ст.92 Конституції України [3] встановлюють, що Президент України є суб’єктом забезпечення національної безпеки, оскільки голова держави гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво в галузі національної безпеки та оборони України [4, с. 163]. Однак нормативно-правового акта, який би чітко визначав компетенцію голови держави з питань боротьби з тероризмом, на сьогодні немає.

В.А. Ліпкан, О.А. Івахненко, І.М. Рижов, В.В. Майоров зазначають, що системний характер проблем, які виникають перед українським соціумом, обумовлює прийняття Закону України „Про Президента України”, в якому доцільно зазначити його повноваження у сфері боротьби з тероризмом як важливої складової національної безпеки [5, с. 34]. Погоджуємося з думкою про те, що такий крок допоможе зміцнити антитерористичне законодавство, надаючи Президенту можливості більш ефективної координації, а в деяких випадках й активізації роботи з підпорядкування суб’єктів, що беруть участь у боротьбі з тероризмом.

Відповідно до ст.107 Конституції України [3] й ст.1 Закону України „Про Раду національної безпеки і оборони України” [6] Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом при Президентові України. Закон України про Раду не містить жодної вказівки на тероризм або терористичний акт, однак ст.4 Закону України встановлює компетенцію Ради. Не вдаючись до глибокого аналізу її компетенції, зазначимо, що ч.7 ст.4 Закону України „Про Раду національної безпеки і оборони України” містить таке положення: Рада координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров’я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Терористичні акти, безумовно, є кризовими явищами, яка загрожує національній безпеці держави. Тому вважаємо, що Рада є одним з органів боротьби з тероризмом.

Основним органом виконавчої влади, що опосередковано організує боротьбу з тероризмом в Україні та забезпечує її необхідними силами, засобами й ресурсами, є Кабінет Міністрів України.

Ст.2 Закону України „Про Кабінет Міністрів України” [7] визначає

основні завдання Кабінету Міністрів України, одним із них є здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Саме це завдання повинно мати одне з пріоритетних місць у галузі державної політики. Пункт 7 ст. 116 Конституції України [26] закріплює повноваження Кабінету Міністрів України в галузі боротьби зі злочинністю, у здійсненні заходів щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки, громадського порядку.

Аналізуючи діяльність правоохоронних органів, необхідно розглянути основні положення Закону України „Про боротьбу з тероризмом” [1] – як спеціалізованого нормативного акта, що сприяє підвищенню ефективності їх роботи.

З метою визначення ролі й місця ОВС у боротьбі з тероризмом розглянемо основні напрями діяльності деяких органів, що також беруть участь.

Провідне місце в боротьбі з тероризмом посідає Служба безпеки України. Цей орган не входить до складу органів виконавчої влади і згідно до Закону України „Про Службу безпеки України” [8] є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку та підпорядкований Президенту України й підконтрольний Верховній Раді України. Відповідно до своїх основних завдань у галузі національної безпеки СБУ здійснює: інформаційно-аналітичну роботу в інтересах ефективного проведення органами державної влади та управління України внутрішньої і зовнішньої діяльності, вирішення проблем оборони, соціально-економічного будівництва, науково-технічного прогресу, екології та інших питань, пов'язаних з національною безпекою України; заходи контррозвідувального забезпечення дипломатичних представництв, консульських та інших державних установ, а також заходи, пов'язані з охороною державних інтересів у галузі зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності, безпекою громадян України за кордоном та інші заходи в галузі національної безпеки.

Створення відповідно до Указу Президента України від 11.12.1998 № 1343 [9] Антитерористичного центру (далі – АТЦ) при Службі безпеки України як постійно діючого органу, основна функція якого – координація діяльності органів виконавчої влади щодо запобігання та припинення проявів тероризму, суттєво підвищило координацію і злагодженість правоохоронних органів при виконанні завдань боротьби з тероризмом.

На АТЦ відповідно до Закону України „Про боротьбу з тероризмом” [1] та указів Президента України покладено завдання щодо збирання, узагальнення та оцінки інформації про терористичні наміри і прояви, розробки концептуальних положень і програм антитерористичної діяльності, формування відповідних планів підготовки та проведення антитерористичних операцій, координації діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на запобігання терористичним проявам та їх припинення, координації й методичного забезпечення фахової підготовки особового складу спеціальних підрозділів силових відомств держави.

АТЦ очолює перший заступник Голови СБУ. АТЦ складається з Міжвідомчої координаційної комісії та робочого органу – Штабу, єдиного в структурі штатного підрозділу. При регіональних органах СБ України для реалізації конкретних антитерористичних заходів створено координаційні групи. Міжвідомча координаційна комісія формується з представників МВС України,

Міністерства оборони, УДО, Державної прикордонної служби, МНС, ДДУВП та інших центральних органів виконавчої влади. Функції сприяння АТЦ покладено на Міністерство закордонних справ, Міністерство фінансів, Міністерство охорони здоров'я, Державну податкову адміністрацію, Державну митну службу тощо.

Одне з провідних місць у боротьбі з тероризмом посідає Державна прикордонна служба України, що є правоохоронним органом спеціального призначення, на який, відповідно до Закону України „Про Державну прикордонну службу України” [10], покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Саме співробітники цього органу проводять заходи з попередження, виявлення та припинення спроб перетину іноземними особами, які причетні до терористичної діяльності на території України, незаконного провезення зброї, боєприпасів, вибухових, хімічних, радіоактивних речовин та інших небезпечних предметів, що можуть бути використані для вчинення злочинів.

Беручи до уваги зростання загрози міжнародного тероризму, особливе значення в боротьбі з тероризмом має Служба зовнішньої розвідки України (далі – СЗР), яка діє на основі Законів України „Про розвідувальні органи України” [11], „Про Службу зовнішньої розвідки України” [12] та Указу Президента України „Про Службу зовнішньої розвідки України” від 14.10.2004 № 1239/2004 [13], згідно з яким СЗР здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технологічній, інформаційній та екологічній сферах, бере участь у боротьбі з міжнародною організованою злочинністю, тероризмом, забезпечує безпеку установ і громадян України за кордоном і є відповідальним виконавцем й координатором програм розвідувальної діяльності.

Збройні сили України є військовим формуванням, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності. Згідно із Законом України „Про Збройні сили України” [14] ці військові формування забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору в межах територіального моря України у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.

З'єднання, військові частини й підрозділи, до того ж чергові сили, Збройні сили України в мирний час мають право застосовувати й використовувати зброю та бойову техніку для:

відбиття ударів засобів повітряного нападу по важливих державних об'єктах, безпосереднє прикриття яких здійснюється черговими силами;

припинення порушення державного кордону України повітряними суднами збройних формувань інших держав, які не виконують команд (сигналів), що подаються черговими літаками-перехоплювачами (вертольотами), або застосовують зброю;

припинення протиправних дій повітряних суден у повітряному просторі України, якщо вони використовуються з метою здійснення терористичного акту;

примушення до посадки захоплених (викрадених) повітряних суден;

забезпечення виконання покладених на Збройні сили України завдань

щодо відсічі можливій збройній агресії проти України, забезпечення недоторканності повітряного простору та підводного простору в межах територіального моря України, запобігання терористичним актам у випадках, передбачених іншими законами [14].

Серед інших суб'єктів виконавчої влади, що здійснюють діяльність у галузі боротьби з тероризмом, провідне місце належить Міністерству внутрішніх справ України, яке є державним правоохоронним органом виконавчої влади, та, у межах своєї компетенції, здійснює управління в галузі захисту прав і свобод людини й громадянина, охорони правопорядку, забезпечення громадської безпеки і безпосередньо реалізує основні напрями діяльності ОВС і внутрішніх військ МВС України. Постійна загроза терористичного акту на території України потребує перегляду традиційних заходів, що використовуються для боротьби зі злочинами загальнокримінального спрямування. Таким чином, науковий пошук методів удосконалення антитерористичних заходів є актуальним для всієї правоохоронної системи.

Вважаємо, що з метою з'ясування ролі правоохоронного органу у боротьбі з тероризмом, доцільно визначити його цілі, завдання та функції в антитерористичній діяльності.

Основною метою ОВС є виявлення правопорушень у боротьбі зі злочинами, що порушують громадську безпеку. Громадська безпека є елементом, складовою національної безпеки України, яка визначається Законом України „Про основи національної безпеки України” як „захищеність життєво-важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам” [2].

У ст. 1 Закону України „Про міліцію” [15] зазначено, що міліція в Україні – це державний, озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власності, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. У ст. 2 цього Закону визначені основні завдання міліції, до яких належать: запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона та забезпечення громадського порядку; виявлення та розкриття злочинів, розшук осіб, які їх учинили тощо.

Визначення мети та основних завдань міліції щодо запобігання, виявлення та припинення злочинів у цілому, а в нашому дослідженні – злочинів терористичного характеру, дає змогу визначити функції, тобто основні напрями діяльності ОВС відповідно до завдань і цілей, що стоять перед ними. Міліція виконує профілактичну функцію, здійснення якої полягає у виконанні обов'язків щодо попередження правопорушень і злочинів різної спрямованості. Між іншим, міліція повинна виявляти причини, які породжують злочинність, та умови, що сприяють здійсненню терористичної діяльності та вжиття відповідних заходів щодо їх усунення.

У Директиві МВС України № 8 від 28 квітня 2004 року „Про посилення громадської безпеки та недопущення терористичних проявів” [16] зазначено, що з метою посилення охорони громадської безпеки, оперативного перекриття та фізичного захисту й охорони потенційно небезпечних об'єктів, попередження проявів тероризму та екстремізму основними завданнями ОВС, є:

беззаперечне виконання вимог Спеціальної програми антитерористичних

заходів, організація ефективної взаємодії ОВС і внутрішніх військ МВС з іншими правоохоронними органами України та іноземних держав;

забезпечення функціонування Центру з моніторингу діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ щодо запобігання, виявлення та припинення злочинів, учинених із терористичною метою;

реформування підрозділів швидкого реагування „Беркут”, „Сокіл”, спеціальних підрозділів „Кобра”, „Гроза”, з метою приведення їх організаційно-штабної структури відповідно до умов часу;

організація та регулярне проведення командно-штабних і тактико-спеціальних навчань за планами превентивних антитерористичних операцій „Бумеранг”, „Вихор”, „Набат”, „Хвиля” по зонах оперативного реагування;

посилення оперативного прикриття етнічних діаспор, отримання випереджувальної інформації щодо можливості підготовки терористичних актів, інших тяжких злочинів, а також акцій протиправного характеру;

знешкодження злочинних угруповань, які використовують зброю, вибухові пристрої та інші загальнонебезпечні предмети й речовини;

забезпечення оперативного прикриття об'єктів, уразливих у терористичному відношенні, а також пов'язаних зі зберіганням вогнепальної зброї, вибухових, високотоксичних, бактеріологічних, хімічних, радіоактивних та інших небезпечних речовин;

забезпечення громадського порядку в місцях масового перебування людей, підвищення ефективності фізичного захисту та режиму охорони вразливих у терористичному відношенні об'єктів.

Аналізуючи закріплені в директиві завдань ОВС, можна зазначити, що ці положення відповідають сьогоденню, але існують суттєві проблеми щодо впровадження їх у практичну діяльність. Реорганізація, яка призвела до ліквідації спецпідрозділів „Кобра”, „Гроза”, є прикладом неконструктивного підходу, що може привести до зниження ефективності боротьби як із загальнокримінальною злочинністю, так і зі злочинами терористичного спрямування.

Найбільш ефективним способом реалізації таких завдань у боротьбі з тероризмом є організація і проведення ОВС різних оперативно-профілактичних операцій, а саме: „Зброя та вибухівка”, „Мігрант”, „Іноземець” тощо. Однак нині не існує операції, яка б спрямовувалася на профілактику злочинів терористичного характеру, що передусім пов'язано з підвідомчістю цієї групи злочинів СБУ. На наш погляд, це суттєвий недолік, який негативно впливає на ефективність роботи ОВС як суб'єкта з профілактики тероризму.

У структурі МВС України, на жаль, немає спеціалізованого підрозділу щодо боротьби з тероризмом, однак, МВС є одним із найбільших за штатом правоохоронним органом у державі, робота якого пов'язана з використанням гласних та негласних методів тощо. Вважаємо за доцільне створити структурний елемент у складі ОВС, на який би покладалися завдання боротьби з тероризмом. На цій підставі пропонуємо створити відповідний підрозділ у складі ГУБОЗ МВС України, до компетенції якого б входили:

організація і здійснення аналізу та прогнозування оперативної обстановки за напрямком боротьби з тероризмом;

організація антитерористичної діяльності органів та підрозділів МВС України; здійснення методичної та практичної допомоги органам та підрозділам

МВС України, що здійснюють антитерористичну діяльність;

участь в організації та проведенні командно-штабних і тактико-спеціальних антитерористичних навчань;

участь в організації та проведенні антитерористичних операцій;

проведення роботи з підвищення рівня службово-бойової діяльності працівників міліції та підрозділів швидкого реагування типу „Беркут”, „Сокіл”, „Титан”, „Грифон”;

залучення до розробок пропозицій щодо вдосконалення антитерористичного законодавства наукових установ та навчальних закладів системи МВС України.

Створення такого структурного підрозділу в складі ГУБОЗ МВС України обумовлено тим, що терористичні акти здебільшого вчиняють організовані групи та злочинні організації, тому створення такого структурного елементу є необхідним.

Події останніх років свідчать, що діяльність ОВС по боротьбі з тероризмом активізується лише після скоєння терористичного акту. А це потребує від керівництва МВС України більш чіткого аналізу роботи підлеглих у сфері профілактики тероризму та при здійсненні інспектування розглядати цей напрямок діяльності як один із пріоритетних. Таким чином, повинна бути проведена робота по залученню до проведення інспекторських перевірок спеціалістів у сфері боротьби з тероризмом не лише з МВС України, але й з інших правоохоронних органів із наданням пропозицій, які дозволять підвищити ефективність роботи у цій галузі.

Значну роль у боротьбі з тероризмом відіграють внутрішні війська, що входять до системи МВС України. Згідно із Законом України „Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України” [94] та Статуту бойової служби військ внутрішньої та конвойної охорони [95; 96] останні виконують завдання щодо боротьби з тероризмом. Необхідно зазначити, що обсяг завдань, які здійснюються внутрішніми військами, спрямовано на проведення заходів з припинення внутрішніх конфліктів і забезпечення спеціального правового режиму, охорони важливих об’єктів (наприклад, АЕС). Проте розгляд їх діяльності не є предметом цього дослідження.

З метою закріплення ролі та місця в системі антитерористичних органів МВС України повинно спрямовувати свою діяльність в сфері протидії тероризму за такими напрямками:

організовувати роботу з органами СБУ щодо запобігання створенню або діяльності організацій чи проникненню осіб на територію України, які мають на меті вчинення терористичних дій;

організовувати роботу з розробки нових методів виявлення причин і умов, що сприяють учиненню особливо небезпечних злочинів, насамперед злочинів терористичного характеру;

створення та забезпечення функціонування єдиної електронної інформаційної системи з обліку осіб та організацій терористичного спрямування;

проведення роботи з виявлення та протидії діяльності осіб чи організацій, що діють у галузі незаконного розповсюдження наркотичних засобів і психотропних речовин, зброї, боєприпасів, а також перевірки осіб, які підозрюються у фінансуванні терористичної діяльності;

проведення заходів щодо запобігання злочинних посягань на об’єкти

підвищеної небезпеки чи на соціально важливі об'єкти;

проведення агітаційної роботи з метою інформаційного забезпечення населення про результати щодо запобігання злочинів терористичного характеру.

Підсумовуючи, треба зазначити, що цей перелік напрямів не є вичерпним, він покликаний сприяти створенню ефективної системи запобігання, виявлення та припинення терористичних актів. ОВС посідають сьогодні одне з чільних місць в антитерористичній діяльності. Існуюча загроза вчинення злочинів терористичного характеру на території України обумовлює подальший науковий пошук щодо напрямів удосконалення діяльності ОВС у цій галузі.

1. Про боротьбу з тероризмом : закон України від 20 березня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

2. Про основи національної безпеки України : закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Правознавство : підруч. / [відп. ред. О. В. Дзера]. – 10-е вид., перероб. і допов. – К. : Юрист Інтер, 2008. – 848 с.

5. Ліпкан В. А. Боротьба з тероризмом / [за заг. ред. В. А. Ліпкана, Д. Й. Никифорчука, М. М. Руденка]. – К. : Знання України, 2002. – 254 с.

6. Про Раду національної безпеки і оборони України : закон України від 5 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

7. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 16 травня 2008 року // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.

8. Про Службу безпеки України : закон України від 25 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

9. Про Антитерористичний центр : указ Президента України від 11 грудня 1998 року № 1343.

10. Про Державну прикордонну службу України : закон України від 3 квітня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

11. Про розвідувальні органи України : закон України від 22 березня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 19. – Ст. 94.

12. Про Службу зовнішньої розвідки України : закон України від 1 грудня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 8. – Ст. 94.

13. Про Службу зовнішньої розвідки України : указ Президента України від 14 жовтня 2004 р. № 1239 [Електронний ресурс]. – К. : CD-вид-во „Инфодиск”, 2008. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM) : кольор. ; 12 см. – (Правовая система „Инфодиск” : законодательство Украины, май 2008). – Сист. Вимоги : ПК не нижче P-233 ; 32 Mb RAM ; Windows 95/OSR2/98/NT SP6/2000/XP.

14. Про Збройні Сили України : закон України від 6 грудня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.

15. Про міліцію : закон України від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

16. Про посилення громадської безпеки та недопущення терористичних проявів : директива Міністерства внутрішніх справ України від 28 квітня 2004 року № 8.