



МІЖГАЛУЗЕВА НАДВІДОМЧА СИСТЕМА БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

КУЗНІЧЕНКО Сергій Олександрович - доктор юридичних наук, доцент, заступник начальника з наукової роботи Кримського юридичного інституту Одеського державного університету внутрішніх справ

УДК 35.088

В статті проаналізовано законодавство, которое регламентирует антитеррористическую деятельность государственных органов. Разработаны предложения по усовершенствованию концептуальных положений борьбы с терроризмом в Украине.

Ключові слова: *тероризм, надзвичайна ситуація, антитерористична операція.*

Усім відомо, що тероризм це явище складне, багатоаспектне і безумовно соціально-негативне. Сьогодні – це найсерйозніша загроза безпеці всієї світової спільноти. Адже від діяльності терористичних організацій багато країн несуть людські жертви, матеріальні та моральні втрати. У ряді держав терористи прагнуть захопити владу, змінити конституційний лад і територіальну цілісність. Тому людство потребує пошуку нових ефективних форм і дієвих заходів у боротьбі з цим злом ХХІ століття.

У реаліях світової фінансової кризи в Україні не зменшується потреба у створенні умов для ефективного функціонування суб'єктів боротьби з тероризмом. Це пов'язано з тим, що тероризм вийшов за межі однієї держави, став загальносвітовою проблемою. Терористи ставлять собі за мету не просто погіршити соціальну обстановку в тому чи іншому регіоні однієї держави, але й прагнуть дестабілізувати ситуацію на континентальному рівні. Тому проблема боротьби з тероризмом є на сьогодні найактуальнішою. Лише протягом останніх трьох років в Україні зареєстровано майже 800 проявів з

ознаками терористичної спрямованості, що свідчить про зростання вірогідності скоєння терористичних актів у нашій країні і в майбутньому.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичною основою наукового пошуку є праці вчених-спеціалістів з різних наукових напрямів: О.М. Бандурки, О.Ф. Долженкова, Ю.В. Дубка, О.І. Галінського, 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. Проте питання щодо побудови загальнодержавної концепції боротьби з тероризмом окремо не розглядалося, а в існуючих наукових працях досліджувалося фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематиці.

Метою статті є аналіз законодавчої бази та вироблення пропозицій щодо вдосконалення концептуальних положень боротьби з тероризмом в Україні.

Виклад основного тексту. У зв'язку з різноманітними проблемами соціального, релігійного чи політичного характеру у країнах світу виникає велика кількість організацій, які спрямовують свою діяльність на досягнення антисоціальних, у більшості ви-

падкiв полiтичних цiлей, чим створюється небезпека для суспiльства в цiлому. Україна не є виключенням. На її території нині нарахується близько десяти екстремiстських органiзацiй. Одними з найрадикальнiших є: партiйна органiзацiя кримських татар Автономної Республiки Крим «Адалят», права громадсько-полiтична органiзацiя «Братство», воєнiзоване формування «Варта», екстремiстська група лiвого толку «Революцiйна вiйськова рада України», нацiоналiстична воєнiзована органiзацiя правого толку «УНА-УНСО» та iн. Певна кiлькiсть членiв цих органiзацiй брала участь у рiзних озброєних конфлiктах на території Днiстровського району Республiки Молдова (на боцi сепаратистського руху озброєного формування УНСО-ПМР), Карабаського регіону Республiки Азербайджан (на боцi Республiки Вiрменiя), Абхазiї (на боцi Республiки Грузiя), Чечнi (на чеченському боцi у складi загонiв «Кавказ», «Прометей», спецiального пiдроздiлу «Гайдук») тощо [1, с. 387–454].

В ходi дослiдження автором проводився конвент-аналiз журналу «Надзвичайна ситуацiя», «Камуфляж», газет «Рятувальник» та «iменем закону». У назначених джерела за 2009 р., згадується понад 270 кримiнальних проявiв терористичного спрямування, з яких 41% актiв вчинено шляхом вибуху, 22% шляхом застосування вогнепальної зброї, у 16% використанi пiдпали, майже 7% це викрадення осiб, 10% мiстять рiзні погрози.

Дуже негативнi прогнози щодо кiлькостi негативних явищ техногенного характеру (в тому числi актiв техногенного тероризму) дають дослiдження вчених, якi займаються вивченням впливу сонячної активностi на земнi процеси. Розглядаючи гелiофiзичний вплив на кiлькiсть негативних явищ, вчені дійшли висновку, що з iнтервалом 9 – 11 рокiв, залежно вiд перiодiв сонячної активностi трапляється сплеск негативних явищ рiзного роду (соцiальних, природних, техногенних) [2].

Слiд зазначити, що боротьба з тероризмом не може обмежуватися лише засобами кримiнальної вiдповiдальностi. Тому що тероризм носить складний, багатоаспектний, соцiально-негативний характер, його сутнiсть охоплює багато рiзних сфер суспiльного жит-

тя, що вимагає застосування системи рiзногалузевих правових засобiв. У першу чергу засобiв попередження як на нацiональному, так i на мiжнародному рiвнi. До них можна вiднести оперативнo-розшуковi, iнформацiйно-пошуковi, органiзацiйно-технiчнi та режимнi заходи, у тому числi проведення спецiальних операцiй. На нашу думку, було б вiрним сприймати систему кримiнально-правових заходiв як пiдсистему бiльш широкої системи боротьби з тероризмом.

До речi, за допомогою соцiологiв, психологiв та полiтологiв необхідно розробити конкретнi методи замiру впливу даного соцiально-негативного явища на суспiльство, психологiю окремої людини. Для протидiї такому впливу треба розробити типовi способи нейтралiзацiї «зараження» панiкою, розповсюдження чуток, залякуючої iнформацiйної та вiдеопродукцiї, негативного ефекту сенсацiй в засобах масової iнформацiї.

Одним з проблемних питань є розробка i обгрунтування стратегiчної комплексної системи боротьби з техногенним тероризмом. Антитерористичну дiяльнiсть необхідно розглядати як комплекс iдеологiчних, iнформацiйно-аналiтичних, оперативних i вiйськових заходiв, узгоджених за перiодами, цiлями, змiстом, завданнями, об'єктами профiлактики i суб'єктами участi в нiй. Принципами антитерористичної стратегiї, з нашої точки зору, є: попереджувачий характер; активнiсть; загальнiсть; ресурсне забезпечення; системно-рiвневий пiдхiд; варiативнiсть; взаємодiя та диференцiацiя завдань.

В Україні вiдсутня мiжгалузева надвiдомча державна система, яка б координувала дiяльнiсть служб по боротьбi з тероризмом. Це не дозволяє ефективно протидiяти тероризму в державi, органiзацiї взаємодiї та координацiї зусиль в цiй галузi на державному, рiгiональному та мiсцевому рiвнi потребує удосконалення та нормативного закрiплення. Практика вказує на необхіднiсть створення спецiальної мiжвiдомчої надгалузевої системи управлiння антитерористичною дiяльнiстю, на зразок Єдиної державної системи запобiгання i реагування на надзвичайнi ситуацiї техногенного i природного характеру. Але вже зараз можна виокремити координуючi органи системи антитерористич-

ного впливу, це: на загальнодержавному рівні – Рада національної безпеки і оборони України, відомчі та міжвідомчі комісії з надзвичайних ситуацій, постійнодіючі оперативні штаби в силових органах держави. На регіональному, місцевому та об'єктовому рівні це комісії з питань надзвичайних ситуацій, оперативні штаби регіональних структурах силових органів держави. Органами повсякденного управління системи антитерористичного впливу є: центри управління в кризових ситуаціях та спеціалізовані підрозділи органів державної виконавчої влади відповідних рівнів, чергові, диспетчерські служби, оперативно-чергові служби СБУ, МВС, МНС та ін. Тобто, залишається для закінчення побудови названої системи визначитися з постійнодіючими органами управління системи антитерористичного впливу: це окремі управління (відділи) в центральному апараті СБУ, МВС, МНС. А також відповідні структурні одиниці за напрямом запобігання і реагування на терористичні акти на регіональному рівні управління.

Особливими завданнями системи антитерористичного впливу повинні стати: розробка нормативно-правових актів, а також норм, правил і стандартів з питань запобігання актам тероризму, легалізації їх впливу; проведення оперативно-розшукових та адміністративно-попереджувачих заходів з метою запобігання актам тероризму; збирання і аналітичне опрацювання інформації про терористичні організації, акції, що готуються тощо; забезпечення готовності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підпорядкованих їм сил і засобів до проведення антитерористичної операції, ліквідації наслідків терористичного акту; виконання науково-технічних програм щодо боротьби з тероризмом; оповіщення населення про небезпеку; участь у міжнародному співробітництві у сфері боротьби з тероризмом; проведення дій і оперативно-розшукових заходів по фактам терористичних дій та ін.

Треба підкреслити питання щодо створення підсистеми інформаційного забезпечення антитерористичної діяльності. Пропонується створити єдину інформаційну систему з різними рівнями допуску та регла-

менту інформаційного обліку між суб'єктами антитерористичної діяльності. Як показує практика, саме низька швидкість передачі інформації та відсутність необхідної інформації призводить до тяжких прорахунків при здійсненні антитерористичної діяльності.

При здійсненні антитерористичної діяльності не обійтися і без режимних заходів. По-перше, це спеціальні адміністративні режими на об'єктах потенційної небезпеки, при перевезенні небезпечних вантажів і т.п. Такі режими в своєму змісті мають наступні заходи: охорона зони об'єкту, здійснення пропускнуго режиму, стеження за санітарно-епідеміологічним, радіаційним та екологічним станом на закритій території, попередження протиправних дій у відношенні об'єктів, що знаходяться під охороною, захист відомостей, що є державною таємницею, обмеження на в'їзд та проживання, обмеження на польоти летальних апаратів над зазначеною територією, обмеження ведення господарчої і підприємницької діяльності, використання природних ресурсів.

Режим контрольованої зони встановлюється на всій території закритого адміністративно-територіального утворення об'єкту для обмеження доступу осіб на дану територію. Для здійснення санкціонованого доступу осіб і проїзду транспортних засобів є контрольно-перепускні пункти. Такі режими є нічим іншим, як профілактичними засобами різних техногенних катастроф, у тому числі актів техногенного тероризму. Серед таких режимних актів можна назвати Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів»[3], «Про охорону навколишнього природного середовища»[4], «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [5], «Про об'єкти підвищеної небезпеки»[6], «Про поводження з радіоактивними відходами»[7], а також ряд інших.

Наступні режимні заходи пов'язані вже з настанням негативних наслідків, чи великої ймовірності їх настання. В теорії адміністративного права такі режими закріплені, як спеціальні надзвичайні. Правовою основою проведення антитерористичної операції є саме режимні закони. Це Закон

України «Про правовий режим надзвичайного стану»[8], «Про правовий режим воєнного стану»[9], «Про аварійно-рятувальні служби»[10], «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»[11], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [12] тощо. Надзвичайні адміністративно-правові режими стоять якби на краю правової системи і в своєму змісті мають найінтенсивніші правообмеження для громадян, без застосування яких не можливо усунути небезпеку. Це такі заходи, як: запровадження трудової повинності; запровадження комендантської години; перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян; заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати стан та ін. Ці режими обмежують всевладдя адміністрації в умовах небезпеки.

Так ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» прямо вказує на введення надзвичайного стану в разі здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням важливих об'єктів життєзабезпечення. Пропонується доповнити цю частину іншими видами техногенних катастроф, руйнуванням об'єктів підвищеної небезпеки, аварії транспортних засобів, що перевозили особливо небезпечні вантажі тощо.

Також виникає багато питань щодо дії статті 17 цього закону «Додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру». Такі заходи, як евакуація людей з місць небезпечних для проживання, встановлення квартирної повинності, встановлення карантину й інші, котрі необхідні при ліквідації актів техногенного тероризму, не можуть бути використані, виходячи з того, що вищеназвані заходи застосовуються лише при настанні умов, що містяться в ч. 1 ст. 4 Закону. Але названі заходи просто необхідні для успішної локалізації небезпечних факторів, що викликані актами техногенного тероризму.

На нашу думку, слід даний випадок передбачити в законі.

Виходячи з досвіду ліквідації аварій на АЕС, великих підприємствах нафтохімічної промисловості треба зазначити, що обмеження строку дії надзвичайного режиму терміном 60 діб не є доцільним, так як для усунення негативного фактору потрібен дуже великий час. В такому випадку пропонується в законодавстві зробити перехід за певних обставин, при виключенні негативного антропогенного фактора ситуації від режиму надзвичайного стану до режиму надзвичайної екологічної ситуації, що не обмежений часом і має в своєму змісті заходи, що направлені на локалізацію і ліквідацію саме негативних техногенних факторів.

Але не завжди доцільно вводити надзвичайний стан. Часто необхідно вводити один з режимів більш низького рівня, в науці адміністративного права такі режими об'єднані під збірним поняттям особливого стану, такі режими передбачені Законом України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про санітарно-епідеміологічне благополуччя населення» і ряду інших. Але на сьогоднішній день спеціального надзвичайного режиму, що може бути безпосередньо використано для проведення антитерористичних операцій, крім названого вище, надзвичайного стану немає. Правоохоронці пристосовують інші види режимів для боротьби з цим явищем.

На чолі законодавчої бази боротьби з тероризмом повинен стояти комплексний концептуальний закон, який би регулював загальну державну політику в боротьбі з тероризмом, так, в Росії прийнято Закон «Про боротьбу з тероризмом»[13]. Подібний закон повинен в своєму змісті мати і спеціальний надзвичайний адміністративно-правовий режим з визначеним переліком заходів, що проводяться при проведенні контртерористичної операції.

Висновки

Виходячи з вище наведеного доцільно встановити та на законодавчому рівні закріпити порядок, при якому кожне політичне, ідеологічне, економічне рішення піддава-

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано законодавство, що регламентує антитерористичну діяльність державних органів. Розроблені пропозиції щодо вдосконалення концептуальних положень боротьби з тероризмом в Україні.

SUMMARY

A legislation which regulates counterterrorist activity of public organs is analyzed in the article. Developed suggestion on the improvement of conceptual positions of fight against terrorism in Ukraine.

лося б експертизі на антитерористичний ефект. Такий підхід відповідав би положенню про те, що боротьба з тероризмом стає одним з пріоритетних завдань держави та суспільства.

Таким чином, осередок напруженості як в середині України, так і біля її кордонів сприяють зростанню погрози тероризму на потенційно небезпечних об'єктах техносфери. Ці обставини викликають необхідність розробки всебічної системної стратегії протидії даній погрозі.

Вирішення питання профілактики техногенного тероризму, запобігання цьому явищу і оперативне реагування на нього вимагає подальшого кардинального нарощування зусиль у всіх сферах і на всіх напрямках антитерористичної діяльності, зосередженості на комплексному та відповідальному підході до цієї діяльності.

Література

1. Арас Джангир. Четвертая мировая война : Информационно-аналитический справочник по негосударственным военизированным системам / Джангир Арас. – М.: ООО «Изд. Астрель», 2003. – 702 с.
2. Киселёв С.А. Гемогеофизическое прогнозирование преступности и чрезвычайных ситуаций / С.А. Киселёв. – М.: ВНИИ МВД РФ, 1997. – 119 с.
3. Про перевезення небезпечних вантажів: Закон України від 6 квіт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 222.
4. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Вісник Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

5. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27 лютого 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

6. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.

7. Про поводження з радіоактивними відходами: Закон України від 30 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198.

8. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 берез. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

9. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 6 квіт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.

10. Про аварійно-рятувальні служби : Закон України від 14 грудня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 4. – ст. 25.

11. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Закон України від 8 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 334.

12. Про зону надзвичайної екологічної ситуації Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

13. О борьбе с терроризмом: Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 1998 г. // Собр. зак-ва Рос. Фед. – 1998. – № 31. – Ст. 3808.