

УДК 343.341

**В. П. Ємельянов**

### **АНТИТЕРОРИСТИЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

*Розглянуто питання щодо якості сучасного антитерористичного законодавства України, ступеня його відповідності міжнародним документам і запропоновано шляхи усунення недоліків та вдосконалення його положень.*

У сучасний період поряд з проблемами війни та миру, екології, народонаселення, продовольчою, енергосировинною, які вважаються традиційними і з наявністю яких люди вже звикли як з неминучістю, загострилася проблема тероризму, що несе в собі всі ознаки небезпеки глобального значення та ускладнює і без того критичну панораму соціально-економічного, політичного і духовного статусу людства. Не випадково у низці глобальних проблем, що несуть загрозу для всього людства, ООН виділяє дванадцять, і серед них – боротьба зі злочинністю і тероризмом. Тому одним із зобов'язань, яке Україна взяла на себе, вступаючи до Ради Європи, є прийняття відповідних законів щодо протидії тероризму, у зв'язку з чим останнім часом у сфері протидії тероризму в Україні зроблено чимало, однак вжиті заходи ще не створили належної правової бази протидії тероризму.

© Ємельянов В. П., 2011

Так, після ратифікації Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму від 16 травня 2005 р. прийнято Закон України від 21 вересня 2006 р. № 170-V, яким було встановлено частини четверту та п'яту ст. 258 КК вилучити і доповнити Кодекс статтями 2581–2584 КК, що передбачають відповідальність за втягнення у вчинення терористичного акту (ст. 2581 КК), публічні заклики до вчинення терористичного акту (ст. 2582 КК), створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 2583 КК), сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 2584 КК). Після цього Законом України від 18 травня 2010 р. № 2258-VI було внесено такі зміни і доповнення: з диспозиції ст. 2583 КК вилучено ознаки матеріального сприяння створенню або діяльності терористичної групи чи терористичної організації, з диспозиції ст. 2584 КК – ознаки фінансування та матеріального забезпечення особи з метою вчинення терористичного акту і доповнено Кодекс ст. 2585 КК, яка встановлює відповідальність за фінансування тероризму, тобто дії, вчинені з метою фінансового або матеріального забезпечення окремого терориста чи терористичної групи (організації), підготовки або вчинення терористичного акту, втягнення у вчинення терористичного акту, публічних закликів до вчинення терористичного акту, сприяння вчиненню терористичного акту, створення терористичної групи (організації).

Однак досконале ознайомлення з цими законодавчими новелами свідчить, що вони не відповідають повною мірою ні Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, ні іншим конвенціям, більш того, вони не тільки не усунули ті протиріччя, які існували раніше в антитерористичному законодавстві, але й породили нові протиріччя та неузгодженості як із кримінально-правовими нормами, так і з нормами інших галузей права.

Слід підкреслити, що норми, які спрямовані на протидію тероризму, мають місце не тільки у кримінальному законодавстві, але й також в інших галузях права, при цьому останні потребують не меншої уваги щодо їх вдосконалення й узгодженості з кримінально-правовими нормами. Це, у свою чергу, потребує комплексних міжгалузевих досліджень з метою досягнення узгодженості норм антитерористичного законодавства, що містяться у різних галузях права.

У сучасній антитерористичній літературі тероризм як явище реальної дійсності і як загальне поняття розглядається у трьох рівнях: 1) тероризм у вузькому розумінні (терористичний акт); 2) тероризм у широкому розумінні (злочини терористичної спрямованості); 3) тероризм у найбільш широкому розумінні (терористична діяльність – як криміналізована, так і некримі-

налізована). Криміналізована частина терористичної діяльності має назву «терористичні злочини» [1, с. 7–14; 2, с. 7–13].

При цьому встановлюється, що тероризм у вузькому (власному) розумінні – це загальнонебезпечні діяння, спрямовані на залякування населення з метою спонукання держави, міжнародної організації, фізичної або юридичної особи чи групи осіб до вчинення або відмови від вчинення якихось дій (терористичний акт).

Тероризм у широкому розумінні охоплює тероризм у вузькому розумінні і всі інші злочини терористичної спрямованості. До цих злочинів належать, крім терористичного акту, також інші злочини (наприклад, посягання на життя державного чи громадського діяча, захоплення заручників, захоплення будинків, споруд водного чи повітряного судна, залізничного рухомого складу тощо), якщо ці діяння вчиняються публічно, спрямовані на залякування населення з метою впливу на прийняття якогось рішення або відмову від нього.

Тероризм у найширшому розумінні охоплює тероризм у широкому розумінні і будь-яке сприяння підготовці або вчиненню злочинів терористичної спрямованості чи інших терористичних дій, а саме: створення терористичної групи чи терористичної організації, підготовку терористів, пропаганду і поширення ідеології тероризму, фінансування терористичних дій тощо. Вчинення в реальній дійсності таких діянь охоплюється поняттям «терористична діяльність».

Певна частина діянь, що підпадає під поняття «тероризм у найширшому розумінні», криміналізована і має назву «терористичні злочини», які можуть здійснюватися у різних формах, але серед них можна виділити дві основні ознаки:

по-перше, вони спрямовані на залякування населення, на те, щоб викликати у населення відчуття страху, безпорадності і незахищеності за рахунок організованого і жорстокого насилля або погрози таким;

по-друге, їм притаманна наявність спеціальної мети тиску на органи влади, міжнародні організації, фізичних або юридичних осіб для досягнення потрібних терористам наслідків за рахунок дій адресатів впливу.

Однак чинне кримінальне законодавство, як зазначається в літературі, не відображає ці ознаки у взаємозв'язку, що породжує його внутрішню суперечливість і неузгодженість з іншими кримінально-правовими та міжнародно-правовими нормами. Крім того, в антитерористичне законодавство України не імплементовано багато важливих положень міжнародних документів щодо запобігання тероризму і, в першу чергу, не враховані належним чином пропозиції та наполягання Конвенції Ради

Європи про запобігання тероризму від 16 травня 2005 р. [3, с. 185–187].

Слід мати на увазі, що в Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму поряд з поняттям «терористична діяльність» вживається поняття «терористичні злочини», що відповідно до положень Конвенції є тією ж терористичною діяльністю, яка тільки піддана криміналізації. Тому в нових статтях КК, які встановлюють відповідальність за ті чи інші форми та види терористичних злочинів (ст. 258<sup>1</sup>–258<sup>5</sup> КК), не слід використовувати вузьке для українського законодавства поняття «терористичний акт», оскільки це, по-перше, не відповідає тій термінології, яка має місце в Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а по-друге, неминуче породжує додаткові проблеми у кваліфікації злочинів цієї категорії. З метою усунення цих проблем необхідно у вказаних статтях термін «терористичний акт» змінити на термін «терористичний злочин».

Крім того, необхідно усунути протиріччя та недосконаlostі, які мають місце в цих нових статтях КК України.

Зокрема, у ст. 258<sup>1</sup> КК встановлюється відповідальність за втягнення особи у вчинення терористичного акту, а в ст. 258<sup>4</sup> КК – за вербування особи з метою вчинення терористичного акту, а так само використання особи з цією метою, тобто фактично за однакові дії передбачається відповідальність у різних статтях Кодексу. З метою усунення цього протиріччя слід вилучити зі ст. 258<sup>4</sup> КК вказані ознаки та охопити їх ознаками ст. 258<sup>1</sup> КК. Також вважається за доцільне вилучити з диспозиції ст. 258<sup>4</sup> КК ознаки навчання особи з метою вчинення терористичного акту і передбачити в окремому складі злочину відповідальність за навчання терористичного злочину, оскільки відповідно до положень Конвенції Ради Європи навчання терористичної діяльності необхідно криміналізувати у самостійному складі злочину.

У складі злочину, який передбачає відповідальність за створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258<sup>3</sup> КК), необхідно уточнити, про які саме групи з перелічених у ст. 28 КК тут йдеться, оскільки чинна редакція припускає, що будь-яке об'єднання групи осіб підпадає під ознаки даного складу злочину. Однак це занадто поширює дію цієї статті і породжує протиріччя у кримінальному законодавстві. Лише організовану злочинну діяльність міжнародна спільнота розглядає як таку, що потребує окремої криміналізації. Окрема криміналізація груп, які не є організованими, не відповідає й основним положенням чинного Кримінального кодексу України. Тому склад злочину, який передбачає відповідальність за створення терористичної групи чи терористичної організації, необ-

хідно доповнити чіткою вказівкою на ознаки лише *організованої* терористичної групи.

У ст. 258<sup>5</sup> КК криміналізоване фінансування тероризму, однак для чого тут потрібна деталізуюча інформація ще й відносно фінансування конкретних різновидів терористичних злочинів, зрозуміти неможливо, бо всі ці різновиди вже охоплюються загальним поняттям «фінансування тероризму». В той же час чомусь не надане саме визначення поняття фінансування тероризму, яке чітко визначено в положеннях Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму.

Здається за доцільне удосконалити і склад терористичного акту (ст. 258 КК), який звертає на себе увагу очевидною громіздкістю і перевантаженістю цілком зайвою інформацією деталізуючого характеру. Основний же недолік цього складу злочину полягає в тому, що в ньому такі ознаки, як «залякування населення» і здійснення «впливу» передбачаються не у взаємозв'язку і взаємообумовленості, а в альтернативному порядку. За змістом складу терористичного акту виходить, що можливий тероризм із залякуванням населення, але без мети впливу на когось, так само як із впливом на когось, але без залякування населення. Така конструкція складу злочину не відповідає суті тероризму та науковим уявленням про тероризм і породжує протиріччя у законодавстві, оскільки під такий склад злочину підпадають будь-які насильницькі злочини. Тому в складі злочину, який передбачає відповідальність за терористичний акт, залякування населення повинне бути передбачене не як альтернативна, а як конструктивна, з'єднувальна, цементуюча ознака, бо без залякування населення і мети впливу на когось тероризм бути не може.

Слід враховувати й те, що міжнародне визначення терористичного акту включає ознаки вчинення не тільки вибухів, підпалів та інших загальнонебезпечних діянь, але і будь-яких інших суспільно небезпечних діянь, спрямованих на залякування населення, тобто вчинення будь-якого злочину терористичної спрямованості. У зв'язку з цим пропонуємо таке визначення передбачити у складі злочину терористичного акту, тобто розширити ознаки цього складу до ознак видового складу злочинів терористичної спрямованості і викласти диспозицію цього складу злочину у такій редакції:

*«Терористичний акт, тобто вчинення або погроза вчинення вибуху, підпалу, захоплення заручників, транспортного засобу, підприємства чи установи або інших суспільно небезпечних діянь, що створюють небезпеку для життя чи здоров'я людини або загрозу настання інших тяжких наслідків і спрямовані на залякування населення з метою впливу на прийняття рішень*

*чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи місцевого самоврядування України, інших держав, міжнародними організаціями, об'єднаннями громадян, фізичними або юридичними особами».*

Це дозволить усі злочини терористичної спрямованості кваліфікувати за цим складом злочину, а не за різними статтями КК, за якими можуть кваліфікуватися як ті злочини, котрі мають терористичний характер, так і ті, котрі не мають ніякого відношення до терористичної спрямованості. У тих випадках, коли діяння не будуть мати терористичної спрямованості, вони будуть кваліфікуватися за відповідними статтями КК України.

Звертає на себе увагу і та обставина, що громадська безпека у разі вчинення терористичних злочинів взагалі і злочинів терористичної спрямованості зокрема хоча завжди і є об'єктом посягання, але фактично не основним, а додатковим. Основним же об'єктом таких складних, багатовимірних злочинів, як терористичні злочини, виступають різноманітні сфери життєдіяльності людей, національні та наднаціональні інститути, посягання на які зумовляють цілі терористів. Тому з урахуванням багатооб'єктності терористичних злочинів доцільним буде передбачити їх у новому окремому розділі Особливої частини Кримінального кодексу України. Це дозволить, по-перше, чітко визначити коло завдань і повноважень органів, які здійснюють боротьбу з тероризмом, по-друге, усунути наявні в чинному КК недоліки, коли злочини терористичної спрямованості повинні кваліфікуватися за статтями КК, які передбачають відповідальність не тільки за такі злочини і містяться у різних розділах Особливої частини КК, по-третє, чітко окреслити межі інших складових антитерористичного законодавства, які охоплюються іншими галузями законодавства.

З урахуванням викладеного здається доцільним скласти терористичних злочинів (ст. 258–258<sup>5</sup> КК) вилучити з розділу IX «Злочини проти громадської безпеки» і передбачити всі складі терористичних злочинів у новому окремому розділі XXI «Терористичні злочини». Хоча назва розділу нетрадиційна для чинного КК і не починається зі слів «Злочини проти...», «Злочини у сфері...», однак це не протирічить ані історичній традиції, оскільки в кодексах 1922, 1927, 1960 рр. мали місце глави з такими назвами, як: «Державні злочини», «Господарські злочини», «Службові злочини», «Військові злочини» тощо, ані чинному КК, бо в назві розділу XIX Особливої частини в дужках вказано «Військові злочини». Тому і назва розділу «Терористичні злочини» також має право на існування. Усі складі терористичних злочинів у цьому розділі вважаємо доцільним передбачити за такими номерами та назвами статей:

Стаття 448. Терористичний акт.

Стаття 449. Втягнення у вчинення терористичного злочину.

Стаття 450. Навчання терористичного злочину.

Стаття 451. Публічні заклики до вчинення терористичного злочину.

Стаття 452. Створення організованої терористичної групи чи терористичної організації.

Стаття 453. Фінансування тероризму.

Стаття 454. Сприяння вчиненню терористичного злочину.

До інших складових антитерористичного законодавства слід віднести систему норм, спрямованих на протидію та запобігання тероризму, що містяться у міжгалузевих законах, а також у відповідних галузях законодавства.

Основним міжгалузевим законом, який безпосередньо спрямований на протидію та запобігання тероризму, безумовно, є Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. [4]. У цьому Законі містяться визначення основних понять, що характеризують тероризм, а також коло прав і обов'язків органів, які здійснюють антитерористичну діяльність. Цей Закон є важливим внеском у налагодження антитерористичної діяльності, однак деякі його положення також потребують певного вдосконалення.

Зокрема, враховуючи те, що терористичного характеру можуть набути багато насильницьких діянь, немає сенсу при визначенні злочинів терористичної спрямованості давати перелік конкретних статей КК України, оскільки діяння, яке підпадає під ознаки однієї статті, залежно від наявності або відсутності чинника залякування населення, може мати або не мати терористичної спрямованості. Більш вдалим вбачається в Законі України «Про боротьбу з тероризмом» дати загальне поняття злочинів терористичної спрямованості, терористичних злочинів та тероризму. Те визначення тероризму, яке нині існує в цьому Законі, навряд чи можна розцінювати як оптимальне. Зокрема, в ст. 1 Закону визначення тероризму подане так: «Тероризм – суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, вбивств, 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» [4]. Як бачимо, це визначення є своєрідним логічно не витриманим конгломератом, що складається із переліку деяких конкретних діянь та жодним чином не пов'язаних між собою альтернативних ознак. У результаті таке визначення тероризму виявилось, з одного боку, занадто широким, всеохопним, оскільки під нього підпа-

дають не тільки злочини терористичної спрямованості, але й будь-які насильницькі злочини або погрози такими, а з іншого боку, ним не охоплюються інші види терористичної діяльності (вербування, озброєння, підготовка та використання терористів, пропаганда і поширення ідеології тероризму, фінансування або інше сприяння тероризму тощо), у зв'язку з чим це визначення не відповідає визначенню терористичної діяльності, яке має місце в цій же ст. 1 Закону. Тому визначення тероризму за своїми ознаками повинно бути адекватним категорії «терористична діяльність» і відповідати сукупності істотних ознак тероризму, а таким може бути визначення тероризму в найширшому розумінні.

З урахуванням викладеного вважається оптимальним таке визначення тероризму: *«Тероризм – суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому застосуванні насильства чи погрози таким і спрямована на залякування населення з метою впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи місцевого самоврядування України, інших держав, міжнародними організаціями, об'єднаннями громадян, фізичними чи юридичними особами, а також організаціїне, матеріальне або інше сприяння такій діяльності»*.

При цьому немає необхідності давати в Законі визначення конкретних видів тероризму – технологічного, міжнародного, військового, ядерного, комп'ютерного, екологічного, біологічного, повітряного, морського, лісового тощо, бо їх досить багато і це має не законодавче, а кримінологічне значення.

Вважаємо також, що пріоритетним напрямком повинна стати розробка питань удосконалення адміністративно-правового вектора антитерористичного законодавства. У першу чергу Кодексом України про адміністративні правопорушення можна охопити некриміналізовані види терористичних дій, які не визнані Кримінальним кодексом України терористичними злочинами. Крім того, слід вивчити питання про можливість введення адміністративної преюдиції відносно певних терористичних злочинів. Сукупність цих адміністративно-правових норм доцільно виокремити в Кодексі також у повній главі під назвою «Порушення антитерористичного законодавства».

Проведене дослідження питань стану та шляхів вдосконалення антитерористичного законодавства дозволяє сформулювати такі загальні висновки:

1. Тероризм – це складне, багатовимірне, багаторівневе явище, тому дати визначення тероризму за допомогою переліку конкретних діянь, в яких він виявляється, або за допомогою альтернативних ознак не вбачається за можливе. Навпаки,

тероризму можна дати виважене визначення лише шляхом установлення взаємопов'язаних ознак, що у своїй нерозривній єдності характеризують його специфіку. Такими ознаками є: вчинення або погроза вчинення суспільно небезпечних дій, спрямованість їх на залякування населення і вплив за рахунок цього на прийняття рішення або відмови від нього адресатами впливу, а також сприяння вказаним діям.

2. Ознаки складів злочинів та визначення загальних категорій і понять в антитерористичному законодавстві повинні відповідати сутнісним характеристикам терористичних діянь як явищ реальної дійсності, а також міжнародно-правовим стандартам, але чинне законодавство в цьому плані є недосконалим, неузгодженим та суперечливим.

3. З метою усунення протиріч між КК України і положеннями Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму необхідно у складах злочинів, які передбачаються ст. 258<sup>1</sup>–258<sup>5</sup> КК, мати ознаки не терористичного акту, а терористичних злочинів. Крім того, необхідно усунути протиріччя та недосконалість, які мають місце в цих нових статтях КК України.

4. Здається доцільним скласти терористичних злочинів (статті 258<sup>1</sup>–258<sup>5</sup> КК) вилучити з розділу IX «Злочини проти громадської безпеки» і передбачити всі склади терористичних злочинів у новому окремому розділі XXI «Терористичні злочини». Відповідні доповнення необхідно внести також до Кодексу України про адміністративні правопорушення, де передбачити відповідальність за некриміналізовані терористичні дії у новому окремому розділі під назвою «Порушення антитерористичного законодавства».

**Список літератури:** 1. Ємельянов В. П. Терористичні злочини: кримінально-правова характеристика та питання вдосконалення антитерористичного законодавства / В. П. Ємельянов, Л. В. Новікова, М. В. Семикін. – Х. : Кроссрод, 2007. – 216 с. 2. Проблеми систематизації та комплексного розвитку антитерористичного законодавства України / В. С. Зеленецький, В. П. Ємельянов, В. Я. Настюк [та ін.] ; за заг. ред. В. С. Зеленецького та В. П. Ємельянова. – Х. : Право, 2008. – 96 с. 3. Ємельянов В. П. Законодавче забезпечення запобігання тероризму / В. П. Ємельянов // Вісн. кримінолог. асоц. України. – 2011. – № 1. – С. 184–187. 4. Про боротьбу з тероризмом : закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

*Надійшла до редколегії 19.05.2011*

*Рассмотрены вопросы относительно качества современного антитеррористического законодательства Украины, степени его соответствия международным документам и предложены пути устранения недостатков и совершенствования его положений.*

*Some issues concerning the quality of the modern antiterrorist legislation of Ukraine, degree of its correspondence to international documents are researched; the ways of remedial action and improvement of its regulations are suggested.*