

# НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИТЕРОРИСТИЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЯК ОСНОВА МІЖНАРОДНО- ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ

**КУЧЕРУК Михайло Миколайович**, аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

Рецензент: **ГРІНЕНКО Олена Олексіївна**, доктор юридичних наук

## **NATIONAL ANTITERRORIST LEGISLATION AS A BASIS FOR INTERNATIONAL LEGAL COUNTERACTION TO TERRORISM**

*The article deals with counter-terrorism experience in various countries of the world. The author analyzes the regulation, structure and activities of state institutions. He emphasizes the relationship of terrorism and international conflict, defines the role of solving international conflicts in the fight against terrorism.*

**Keywords:** terrorism, counter-terrorism, international legal relations, antiterrorist legislation.

## **Национальное антитеррористическое законодательство как основа международно-правового противодействия терроризму**

*В статье рассмотрен опыт противодействия терроризму в различных странах мира. Автор анализирует правовое регулирование, структуру и деятельность государственных институтов. Выяснена взаимосвязь терроризма и международных конфликтов, отмечается роль решения международных конфликтов в борьбе с терроризмом.*

**Ключевые слова:** терроризм, противодействие терроризму, международно-правовые отношения, антитеррористическое законодательство.

*У статті розглянуто досвід протидії тероризму в різних державах світу. Автор аналізує правове регулювання, структуру та діяльність державних інституцій. З'ясовано взаємозв'язок тероризму та міжнародних конфліктів, наголошується на ролі вирішення міжнародних конфліктів у боротьбі з тероризмом.*

**Ключові слова:** тероризм, протидія тероризму, міжнародно-правові відносини, антитерористичне законодавство.

**Постановка проблеми:** на сьогодні найбільшою загрозою розвитку світової цивілізації є тероризм. Одна з передумов ефективної міжнародно-правової протидії тероризму — розроблення й удосконалення національного антитерористичного законодавства в різних державах світу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій:** збільшення у світі проявів тероризму і його негативних наслідків — жертв невинних людей — викликає по-

силення інтересу науковців до проблем дослідження сутності поняття, видів і форм, причин і джерел тероризму. Пріоритетом відповідних наукових досліджень є підвищення ефективності заходів боротьби з тероризмом. Цій проблематиці присвячені роботи іноземних і вітчизняних науковців: В. Антипенка, В. Ємельянова, С. Єфірова, М. Гуцало, В. Дрьоміна, Н. Зелінської, В. Канціра, В. Ліпкана, К. Тимінської, У. Лакера, С. Хантінгтона, С. Хоффмана. Наявні наукові дослідження, пов'язані з напрацюванням механізмів організації протидії міжнародному тероризму, засвідчили складність та багатогранність феномену цього антигуманного явища. Учені через призму багатьох аспектів здійснили аналіз тероризму, виділили його класифікаційні ознаки та відмінні риси, розробили положення антитерористичного законодавства тощо. Однак проблема національної та міжнародної протидії тероризму не втрачає актуальності. Зокрема, потребують подальшого розв'язання питання визначення й обґрунтування найбільш ефективних тактик боротьби з цим антигуманним соціальним явищем, удосконалення міжнародного антитерористичного законодавства та ін.

**Мета статті:** розкрити зв'язок між глобальною міжнародно-правовою протидією тероризму і національним антитерористичним законодавством.

**Виклад основного матеріалу:** аналіз інформації щодо скоєних у світі терактів свідчить, що вони є антигуманними акціями, спричиненими різними конфліктами, які міжнародним співтовариством ігнорувалися, або були спровоковані глобалізаційними процесами чи імперською політикою керівників окремих держав щодо інших народів (народностей). Вказане підтверджує, що концепція протидії тероризму в міжнародному форматі має базуватися на комплексному підході, із залученням до цієї діяльності якомога більшої кількості суб'єктів. Беззаперечним, на жаль, також є факт того, що міжнародна спільнота активізує свою відповідну діяльність в окресленому аспекті саме після загострення конфліктів, які здебільшого супроводжуються терористичними проявами і, як наслідок, масовими жертвами мирного населення. Яскравим прикладом є Резолюція Ради Безпеки ООН 1373 від 29 вересня 2001, яку можна назвати дією міжнародно-правового реагування на масштабні терористичні акти у США 11 вересня 2001 року. Резолюція в тої національності «м'якого» права зобов'язала всі держави утримуватися від надання будь-якої підтримки організаціям чи особам, причетним до терористичних актів, прихистку терористам, забезпечувати обмін інформацією, притягнення терористів до судової відповідальності, а також надавати одне одному всіляке сприяння в кримінальному розслідуванні відповідних проваджень щодо терористичних актів<sup>1</sup>.

---

1 Резолюція Ради безпеки ООН 1373 від 29.09.2001 р. // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_854](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_854)

На нашу думку, позитивним у протидії тероризму є визнання міжнародною спільнотою необхідності не породити в ході цієї діяльності нових конфліктів, зокрема шляхом потурання основних прав і свобод людини (у тому числі терористів). Так, у Резолюції Ради Безпеки ООН 1624 від 14 вересня 2005 року наголошено на необхідності дотримання в процесі боротьби з тероризмом прав і основних свобод людини й народу.

Відомо, що розробники резолюції ООН визначають ключову роль держав, їх законодавчих та правозастосовних систем у боротьбі з тероризмом. Це пояснюється тим, що конфлікти відбуваються саме на території держав і саме вони мають їх урегулювати; терористичні акти вчиняються на території конкретних держав, конкретними індивідами, які мають громадянство певної держави, або прив'язані до держави мешканням (доміцілій) на її території, оскільки на особу без громадянства повністю поширюється юрисдикція держави, на території якої вона мешкає.

Конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом, наприклад, зобов'язує держави вживати заходів, які можуть бути необхідними для встановлення їх юрисдикції відносно всього розмаїття форм і виявів терористичних злочинів. Для регулювання детально передбачається розв'язання питань інформаційного забезпечення та обміну, видачі злочинців та відмови від видачі, співпраці в запобіганні терористичним злочинам та інших видів правової допомоги, використання збройних сил, реалізації відповідальності за вчинені злочини, порядку розв'язання спорів у процесі організації і здійснення протидії тероризму із залученням арбітражу та ін<sup>2</sup>.

На початку XXI століття відбулися відчутні зрушення в законодавчих та правозастосовних практиках багатьох держав щодо посилення протидії тероризму, з огляду на те, що це один із ефективним способів своєчасного виявлення та розв'язання соціальних і правових конфліктів мирним шляхом. Так, Рада міністрів Бельгії у вересні 2005 року схвалила законопроект щодо посилення заходів боротьби з тероризмом. Нормами закону передбачено: спрощення процедури блокування банківських актів і рахунків (у тому числі акцій, цінних паперів тощо) підозрюваних осіб з початком слідства; спрощення процедури проникнення до приміщень (дозвіл судового слідчого передбачається лише у випадку проникнення до жилих приміщень). В інших випадках поліція може здійснювати проникнення на територію приватної власності без санкції судового слідчого); удосконалення системи захисту інформаторів (один із напрямів — спрощення процедури отримання дозволу на проникнення інформаторів у кримінальне та екстремістське середовище, що по суті означає їх фактичну участь у тяжких, у тому числі й міжнародних, злочинах<sup>3</sup>. Нові за-

2 Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_374](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_374)

3 Інформаційне зведення. Щодо питань боротьби з тероризмом. — К. : МЗС України, 2005. — №9. — С.5.

конодавчі акти Австралії у сфері боротьби з тероризмом регламентують такі заходи: здійснення жорсткішої перевірки претендентів на отримання громадянства Австралії; адміністративне затримання підозрюваних без представлення їм обвинувачення на термін до двох тижнів; обмеження вільного пересування та зовнішніх контактів підозрюваних терміном до року; надання органам поліції більш широких повноважень щодо затримання, обшуку й допиту підозрюваних<sup>4</sup>. Уряд Об'єднаних Арабських Еміратів у березні 2007 року прийняв рішення щодо формування за активної підтримки спецслужб Великобританії «мережі національної безпеки». Основну роль у створенні мережі відведено Збройним силам ОАЕ. Одним з першочергових заходів у межах формування мережі національної безпеки передбачалося встановлення у великих містах країни камер відеоспостереження. Комплексні заходи з протидії тероризму вжито у Великій Британії. У 2006 році в країні створено Агентство для боротьби з організованою злочинністю (Serious Organized Crime Agency). В інтересах ефективної протидії терористичним загрозам Агентство отримало достатньо широкі, у порівнянні з поліцією та спецслужбами, повноваження щодо ведення оперативно-розшукової роботи. Зокрема, співробітники Агентства мають право використовувати спрощені процедури отримання дозволу на доступ до особистих даних та помешкань громадян Великобританії, прослуховування ліній зв'язку, відстеження банківських рахунків, а також конфіскацію майна, яке використовується у злочинних цілях. Загальне керівництво Агентством здійснює виконавчий комітет<sup>5</sup>.

Після здійснених 11 березня 2004 року терористичних актів у Мадриді, у 2005 році в Нідерландах створено Офіс національного координатора з питань боротьби з тероризмом (National Coordinator for Counter-terrorism, далі НКБТ) як самостійний державний орган. Основною метою діяльності Офісу є мінімізація ризику здійснення терористичних актів та території Нідерландів, а також координація діяльності різних відомств і структур (близько 20), які залучаються до боротьби з тероризмом. Головними завданнями Офісу є такі: збір та узагальнення інформації від розвідувальних служб, урядових джерел та наукових кіл з метою аналізу й оцінювання загроз; формування національної політики у сфері боротьби з тероризмом, забезпечення її ефективної реалізації; координація діяльності структур, які беруть участь у боротьбі з тероризмом, включаючи питання зв'язку та обміну інформацією; організація функціонування та вдосконалення національної системи охорони й захисту важливих об'єктів і посадових осіб; контроль за дотриманням безпеки в галузі цивільної авіації. За оцінками нідерландських фахівців у галузі безпеки, наведена структура дає змогу більш ефективно розв'язувати завдання

4 Інформаційне зведення. Щодо питань боротьби з тероризмом. — К. : МЗС України, 2005. — №9. — С.5.

5 Інформаційне зведення. Щодо питання боротьби з міжнародним тероризмом. — К. : МЗС України. — 2006. — №7. — С.3.

боротьби з тероризмом та мінімізації ризику здійснення терористичних актів на території Нідерландів<sup>6</sup>.

Керівництво США пішло шляхом консолідації своєї правоохоронної системи, централізації та посилення координаційного складника в організації діяльності державних органів, які залучені до боротьби з тероризмом. Після подій 11 вересня 2001 року в системі забезпечення внутрішньої безпеки країни відбулися відчутні зміни. У жовтні 2001 року було створено Управління внутрішньої безпеки, яке незабаром перетворилося на Міністерство внутрішньої безпеки (МВБ). Основним завданням цього міністерства США є координація діяльності федеральних органів, що забезпечують суспільну безпеку в рамках реалізації національної стратегії захисту США від терористичних загроз. МВБ США координує діяльність виконавчих галузевих служб щодо своєчасного виявлення можливих терористичних загроз, а також відпрацювання адекватних заходів у відповідь. Координаційна функція МВБ забезпечується інформацією про тероризм, яка надходить від державних органів і служб всередині держави і за її межами. Міністерство організаційно об'єднує самостійні державні відомства, які опікуються питаннями захисту населення від тероризму (таких біля 40), а також їх підрозділи. При цьому ФБР та ЦРУ США залишилися незалежними державними відомствами, хоча й вони мають надавати інформацію до аналітичних підрозділів МВБ. Отже, Міністерство внутрішньої безпеки США наділене широкими повноваженнями — від забезпечення контролю на кордонах країни до аналізу доповідей та інформацій спецслужб і розроблення антитерористичних операцій.

Структура МВБ — п'ять управлінь, у межах яких узгоджуються споріднені функції відповідних державних служб та органів:

- Управління охорони кордонів та безпеки на транспорті об'єднує діяльність Служби імміграції та натуралізації (Міністерство юстиції), Митної служби (Міністерство фінансів), Берегової охорони (Міністерство транспорту), Служби інспекції тварин і рослин (Міністерство сільського господарства), Федеральної служби захисту, Управління безпеки на транспорті (Міністерство транспорту);
- Управління реагування на надзвичайні ситуації — Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій, Управління хімічного, біологічного та ядерного реагування Міністерство охорони здоров'я, Спеціальна служба реагування на надзвичайні ситуації (Міністерство юстиції), Служба реагування на ядерні інциденти (Міністерство енергетики), Відділ з перевірки готовності до надзвичайних ситуацій (ФБР);
- Управління аналізу оперативної інформації та захисту інформаційної й комп'ютерної безпеки — Відділ забезпечення безпеки критичних

---

6 Інформаційне зведення. Щодо питань боротьби з тероризмом. — К. : МЗС України, 2005. — №9. — С.5.

інфраструктур (Міністерство торгівлі), Федеральний центр реагування на комп'ютерні інциденти, Національний центр комунікаційних систем (Міністерство оборони), Центр з охорони національної інфраструктури (ФБР), Центр з аналізу та підготовки національної інфраструктури (Міністерство енергетики);

- Управління науки і техніки — захисту зброї масового ураження (біологічних, хімічних, радіологічних та ядерних контрзаходів) — Ліверморська національна лабораторія (Міністерство енергетики), Відділ з цивільної біологічної оборони (Міністерство охорони здоров'я), Центр з захворювання тварин (Міністерство сільського господарства);
- Управління бюджету та планування.

До складу МВБ США, окрім зазначених п'яти комплексних управлінь, входять різні підрозділи як самостійні структури. Насамперед — це Таємна служба США (охорона президента, високоповажних посадових осіб та іноземних представництв на території США), Відділ координації дій державних і місцевих органів влади, Відділ зв'язку з приватним сектором та неурядовими організаціями, Відділ Генерального інспектора (власна безпека) та інші.

Основний блок функцій МВБ США регламентується законом про внутрішню безпеку (Homeland Security Act of 2002), прийнятим у 2002 році. Як допоміжні заходи регулювання діяльності МВБ були законодавчі дії з прийняття таких законів: «Про захоплення заручників», «Про заборону діяльності, що пов'язана з підготовкою терористів та підтримкою терористичних груп», «Про введення смертної кари за учинення актів тероризму», а також затвердження Директиви Ради національної безпеки США №138 про боротьбу з міжнародним тероризмом, яка забороняє надання будь-якої підтримки державам, визначеним США як «терористичні». Оскільки до терористичних у США віднесено 36 видів злочинів, як базовий і досить продуктивний та корисний визнано закон США №104–132 «Про боротьбу з тероризмом та застосування смертної кари», прийнятий 26 квітня 1998 року. Поряд із розширенням прав суб'єктів боротьби з тероризмом, пожорстченням покарання, закон містить приписи Міністерству юстиції щодо розроблення та реалізації низки профілактичних заходів, спрямованих на протидію терористичній загрози.

Оновленим законодавством США передбачено також наглядові антитерористичні норми, які прирівнюють правопорушення в інформаційній сфері до тероризму. У цьому контексті потрібно підкреслити важливість закону «Про дослідницькі роботи у сфері кібернетичної безпеки», тобто дослідження атак, наслідки яких можуть прирівнюватися до застосування зброї масового ураження.

Ураховуючи, що США є суб'єктом розв'язання майже всіх міжнародних конфліктів і, як наслідок, об'єктом терористичних спрямувань, сенат і палата представників Конгресу США свідомо йшли на певний утиск громадянських прав і свобод населення та схвалили закон під назвою «Акт про об'єднання

і зміцнення Америки» (USA Patriot Act — Uniting and Strengthening America to Intercept and Obstruct Terrorist Act of 2001), підписаний президентом США 26 жовтня 2001 року. Цей закон дає змогу основним спецслужбам та іншим федеральним органам влади без відповідних санкцій прокуратури або рішень суду припиняти сумнівні фінансові операції, запитувати необхідні їм банківські документи фізичних та юридичних осіб, блокувати телефонні розмови, здійснювати перлюстрацію кореспонденції, перехоплювати повідомлення електронної пошти та под. Закон дає змогу також затримувати іноземних громадян та утримувати їх під вартою протягом 7 днів, аж до пред'явлення звинувачення або початку процедури депортації. Міністерство фінансів країни наділене цим законом надзвичайними повноваженнями у сфері контролю над фінансовими потоками. Окрім того, USA Patriot Act обмежує використання готівкової валюти. Передбачено й інші заходи з пожорстчення відповідальності за тероризм, а також розширення повноважень антитерористичних структур<sup>7</sup>.

На наш погляд, утиски прав і свобод громадян у процесі протидії тероризму повинні мати певну межу, оскільки вони, по суті, спричиняють бажаний для терористів результат — втрату урядами й населенням умов соціального оптимуму власного існування, тобто урівняння в морально-соціологічному смислі умов існування населення розвинутого світу з умовами зубожіння й бідності так званого «третього світу». В уявленні апологетів тероризму, це змусить до політико-правових і геоекономічних заходів з переоблаштуванням світу в бік збалансованості рівнів життя. З цього погляду цікавим видається закон США про військовий бюджет країни на 2012 рік. Власне кажучи, інтерес становить не сам закон, а антитерористичні норми, що містяться в його глибинах, які передбачають право військових структур у позасудовому режимі заарештовувати як іноземців, так і громадян США, що підозрюються у зв'язку з терористами. Вказані норми перевантажені оцінними критеріями кваліфікації злочинів: «Особи, які є членами або такими, що відчутно підтримують «Аль-Каїду», «Талібан» чи пов'язані з ним сили, ворожі до Сполучених Штатів або їх партнерів по коаліції». Держава наділена правом утримувати під арештом підозрюваних у тероризмі осіб практично безстроково, без права на відкритий суд. Необмеження терміну утримання під вартою в законі прямо не визначено, але формулювання «ув'язнення до закінчення конфлікту з противником», фактично вказує на це. Адже глобальний терористичний конфлікт дуже важко визначити в хронотопі, тобто як у критеріях простору, так і в критеріях часу. Утримання підозрюваних, згідно з законом, передбачається у воєнних в'язницях<sup>8</sup>.

7 Антипенко В. Ф. Оптимізація антитерористичної системи держави в умовах міжнародної і регіональної інтеграції / В. Ф. Антипенко. — К. : Інститут міжнародних відносин Національного авіаційного ун-ту, 2007. — С.195–198.

8 Закон США про військовий бюджет на 2012 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ltv.ru/news/world/197395>

Беззаперечним фактом є наявність негативного впливу терористичного конфлікту в будь-якому місці планети на міжнародну ситуацію загалом. З вищенаведеного можна узагальнити, що прогалини протидії тероризму в міжнародному форматі світові держави намагаються компенсувати своїми власними законодавчими заходами, розуміючи, що терористичний конфлікт у будь-якому місці планети впливатиме на суспільно-політичну та економічну ситуацію якщо не будь-якої країни, так однозначно на регіональному рівні. Тому успішне розв'язання державою, як головним суб'єктом протидії тероризму, соціально-побутових, етнорелігійних, економічних та інших міжнародно-правових конфліктів є запорукою ефективної протидії тероризму, а національне антитерористичне законодавство провідних країн світу становить основу підвищення ефективності протидії тероризму в міжнародному форматі. Подальшого дослідження потребують питання ефективних тактик протидії тероризму з урахуванням міжнародно-правознавчих норм.