

УДК 354.424 (06)

І. І. Мусієнко, А. В. Коростиленко

## АНАЛІЗ ОКРЕМИХ АСПЕКТІВ ПРАВОВОЇ БАЗИ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В УКРАЇНІ

*Здійснено аналіз антитерористичного законодавства України в частині протидії пропаганді і поширенню ідеології тероризму. Показано актуальність цього питання для практичної діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом. З метою визначення існуючих протиріч в антитерористичному законодавстві проаналізовано погляди провідних науковців та надано пропозиції щодо усунення цих суперечностей.*

**Постановка проблеми.** Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнані Конституцією України найвищою соціальною цінністю. Головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини [1]. Серед найбільш актуальних та небезпечних загроз правам і свободам людини як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівні, – тероризм.

З метою захисту особи, держави і суспільства від тероризму, виявлення й усунення причин та умов, які його породжують, Законом України “Про боротьбу з тероризмом” визначені правові та організаційні основи, суб'єкти й основні принципи боротьби з тероризмом [2]. Так, відповідно до ст. 4 указанного Закону Служба безпеки України і Міністерство внутрішніх справ України є одними із суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом. Боротьба з тероризмом ґрунтується на основних принципах, серед яких принцип невідворотності покарання за участь у терористичній діяльності (ст. 3). Терористична діяльність охоплює пропаганду і поширення ідеології тероризму (ст. 4). Таким чином, *за здійснення пропаганди і поширення ідеології тероризму має наставати невідворотність покарання.*

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правову основу боротьби з тероризмом становлять Конституція України, Кримінальний кодекс (КК) України, Закон України “Про боротьбу з тероризмом”, інші закони України, Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом (1977 р.), Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом (1977 р.), Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму (1999 р.), Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму (2005 р.), укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України “Про затвердження плану заходів на 2010 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню

тероризму” (2009 р.), а також інші нормативно-правові акти, що приймаються на виконання законів України (ст. 2 Закону України “Про боротьбу з тероризмом”).

У законодавчих актах України лише ст. 17 Закону “Про боротьбу з тероризмом” забороняє поширення через засоби масової інформації або в інший спосіб інформації, яка має на меті пропаганду або виправдання тероризму.

Тільки у ст. 258<sup>2</sup> Кримінального кодексу України [3] (Публічні заклики до вчинення терористичного акту) визначено, що за публічні заклики до вчинення терористичного акту, а також розповсюдження, виготовлення чи зберігання з метою розповсюдження матеріалів з такими закликами настає кримінальна відповідальність.

Отже, законодавство України не тільки не встановлює кримінальну відповідальність за вказану терористичну діяльність, але й не розкриває поняття “пропаганда тероризму” і “поширення ідеології тероризму”. Така невизначеність унеможливує застосування основного принципу боротьби з тероризмом – невідворотності покарання й у зв'язку з цим зменшує ефективність дії іншого принципу – пріоритетності попереджувальних заходів.

Для порівняння КК України у ст. 436 (Пропаганда війни) визначено дії, які складають склад злочину, та передбачено відповідальність за вчинення саме пропаганди війни.

Крім кримінально-правових засобів боротьби з пропагандою війни, законодавство України містить низку інших положень, спрямованих на запобігання таким діям. Так, Конституцією України (ст. 37) забороняються утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі яких спрямовано на пропаганду війни. Відповідно до законів України “Про телебачення і радіомовлення” (1993 р., ст. 2) і “Про інформаційні агентства” (1995 р., ст. 2) телеорганізації та інформаційні агентства не мають права у своїх програмах вести пропаганду війни. Згідно із Законом України “Про видавничу справу” (1997 р., ст. 28) діяльність у видавничій сфері не може

використовуватися для закликів, спрямованих на пропаганду війни. За Законом України “Про зовнішньоекономічну діяльність” (1991 р., ст. 17) в Україні забороняється імпорт продукції та послуг, що містять пропаганду війни [4].

Актуальність цієї проблематики не викликає сумніву, оскільки, як свідчать факти, тероризм глобалізується і його небезпека має тенденцію до зростання. Це констатують науковці – колишні й нинішні керівники органів, закладів, відділів, у тому числі практичні співробітники Служби безпеки України, які безпосередньо задіяні у протидії тероризму: проф. В. В. Крутов, проф. В. К. Майборода, канд. юрид. наук С. В. Печериця, канд. юрид. наук В. Б. Хлевицький та ін. [5]. Аналіз їх відкритих публікацій протягом 2008 – 2009 рр. свідчить про дедалі більше застосування ними термінів “пропаганда тероризму”, “поширення ідеології тероризму” під час висвітлення проблемних питань протидії тероризму за багатьма напрямками цієї діяльності.

Питання стосовно проблем у законодавстві, пов’язаних з протидією терористичним діянням у мережі Інтернет, відсутністю відповідальності за таку діяльність, порушує представник Штабу АТЦ при СБУ Ю. М. Романенко [5]. Співробітник Департаменту захисту національної державності СБУ В. П. Ярмоленко зазначає: “Не може залишитися поза увагою і відсутність правового регулювання протидії поширенню терористичної ідеології в мережі Інтернет. Ісламісти використовують Інтернет як ефективний засіб для пропаганди й поширення екстремістських ідей, залучення нових членів до терористичної діяльності, надання анонімних коментарів, висловлення радикальних думок правового переслідування.

Підвищенню ефективності роботи правоохоронних органів у цій сфері заважає відсутність чіткої законодавчої бази, що регламентувала би питання використання Інтернету й контролю за віртуальним простором. А так само встановлення відповідальності інтернет-провайдерів, у т. ч. і анулювання ліцензії, за розташування у сфері контрольованого ними адресного простору екстремістських і терористичних веб-сайтів” [5].

Науковець Національної академії Служби безпеки України канд. юрид. наук С. В. Печериця також поділяє цю думку: “Аналіз веб-сайтів, які представлені в українському сегменті Інтернету, свідчить про те, що вони розраховані на російськомовне населення країн СНД, а також вихідців із країн Близького Сходу та Північної

Африки, які перебувають в Україні. Серед зазначених сайтів виявлено інтернет-ресурси низки міжнародних терористичних та релігійно-екстремістських організацій, у т. ч. “Рух Талібан”, “Хезб ут Тахрір”, “Джамаат-і-Ісламі”, “Брати Мусульмани”, “Хезбалла” та палестинських угруповань.

Інтернет розцінюється ісламістами як найбільша платформа для пропаганди і поширення екстремістських ідей та залучення нових членів до терористичної діяльності, а також для надання анонімних коментарів та висловлення радикальних думок, і не підпадає під соціальний контроль або ризи переслідування” [5].

**Мета статті.** У своїй праці “Організаційно-правові основи становлення системи протидії тероризму в Україні” Д. О. Козлов акцентує увагу на тому, що “...необхідно доповнити кримінальне законодавство України статтею, яка б передбачала відповідальність за пропаганду тероризму. Її прийняття дозволило б органам СБ України адекватно реагувати на випадки розповсюдження матеріалів, котрі виправдовують форми й методи тероризму та закликають до вчинення терористичних актів” [6].

У науково-практичному посібнику “Протидія тероризму: питання теорії і практики” М. А. Дмитренко зазначає, що “...чинним законодавством України кримінальна відповідальність за виготовлення та розповсюдження матеріалів, які пропагують ідею тероризму, форми, тактику та методи вчинення терористичних актів, не передбачена. При такому стані важко говорити про цілеспрямовану планомірну систему протидії тероризму як антисоціальному явищу” [7].

Доцільно навести цитати директора Інституту законодавства Верховної Ради України чл.-кор. АПрН України, д-ра юрид. наук проф. О. Л. Копиленка: “Вимагають законодавчого закріплення й інші складові терористичної діяльності. Йдеться, зокрема, про “пропаганду і поширення ідеології тероризму”. Водночас практика і досвід наочно демонструють: для успішної протидії проявам терористичної активності необхідно йти по шляху безперервного вдосконалення чинного законодавства, широко застосовувати на його основі різні профілактичні заходи, а в разі необхідності – репресивні заходи, головним чином, якщо всі інші засоби правового впливу виявилися марними.

Як свідчить проведений аналіз, незважаючи на те, що законодавство України з питань протидії тероризму є недосконалим, внесення необхідних змін до нього здійснюється не компетентно, не

послідовно та з великими запізненнями. Під час роботи Верховної Ради України шостого скликання суб'єктами законодавчої ініціативи було зареєстровано понад 1,5 тис. законопроектів. І тільки два з них передбачали внесення змін до чинних законів із питань організації протидії тероризму" [5].

**Метою цієї статті** є аналіз антитерористичного законодавства України в частині саме протидії пропаганді і поширенню ідеології тероризму, з'ясування актуальності цього питання для суб'єктів боротьби з тероризмом, думки стосовно цього провідних науковців для визначення існуючих протиріч у законодавстві та надання пропозицій для їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Проаналізуємо, у зв'язку з чим змінюються законодавчі акти України щодо протидії тероризму, які є пропозиції до змін чинного законодавства, чи стосуються вони терористичної діяльності, яка охоплює пропаганду і поширення ідеології тероризму.

Прийняття відповідних законів щодо протидії тероризму – одне із зобов'язань, яке Україна взяла на себе, вступаючи до Ради Європи. Це, безумовно, потребує наукових розробок, спрямованих на дослідження та вдосконалення конкретних заходів протидії сучасному тероризму і, насамперед, кримінально-правових заходів. Крім того, у прийнятих останнім часом міжнародних конвенціях, присвячених проблемам боротьби з тероризмом, сформувався чітка тенденція до розширення сфери кримінально-правової заборони стосовно будь-яких терористичних проявів і встановлення дедалі більшої кількості спеціальних кримінально-правових норм, що передбачають відповідальність за ті чи інші конкретні види терористичної діяльності [8]. Особливу увагу привертає Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму (Варшава, 16 травня 2005 р.) [9]. Держави-члени Ради Європи та інші країни, які підписали цю Конвенцію, зобов'язалися вжити необхідних заходів для забезпечення у національному законодавстві положень про переслідування і покарання винних у скоєнні терористичних злочинів.

У зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму було прийнято Закон України від 21 вересня 2006 р. № 170-V "Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо запобігання тероризму", яким було постановлено частини четверту та п'яту ст. 258 КК виключити і доповнити Кодекс статтями 258<sup>1</sup> (Втягнення у вчинення терористичного акту), 258<sup>2</sup> (Публічні заклики до вчинення терористичного акту), 258<sup>3</sup> (Створення

терористичної групи чи терористичної організації), 258<sup>4</sup> (Сприяння вчиненню терористичного акту).

Однак досконале ознайомлення з цими статтями свідчить про те, що вони не відповідають повною мірою ні Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, ні іншим конвенціям; крім того, вони не тільки не усувають ті протиріччя, які існували раніше в антитерористичному законодавстві, але й породили нові суперечності та неузгодженості як із кримінально-правовими нормами, так і з нормами інших галузей права [8].

Перш за все слід зазначити, що у вказаних нових статтях КК України помилково використовується вузьке для українського законодавства поняття "терористичний акт", тоді як у Конвенції Ради Європи йдеться про запобігання тероризму, терористичній діяльності та терористичним злочинам. Так, Законом України "Про боротьбу з тероризмом" визначено, що терміном "терористичний акт" охоплюються лише ті дії, відповідальність за які передбачена ст. 258 Кримінального кодексу України, хоча він є складовою частиною більш широкого поняття – "терористична діяльність". А "терористична діяльність" включає в себе як злочини терористичної спрямованості, так і сприяння таким діянням у будь-якому вигляді: створення терористичної групи чи терористичної організації, фінансування терористичної діяльності, підготовку терористів, пропаганду і поширення ідеології тероризму тощо.

Разом з тим на основі чинного національного законодавства і відповідних міжнародних документів з метою розроблення проблем відповідальності за вчинення терористичних діянь та ефективної законодавчої протидії терористичним проявам колективом авторів (В. С. Зеленецьким, В. П. Ємельяновим, В. Я. Настюком, В. Г. Пилипчуком, Р. І. Гасановим) комплексно проведено дослідження питань систематизації та розвитку антитерористичного законодавства України [8].

Згаданими провідними науковцями розроблено проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання тероризму", в якому пропонується таке.

І. Внести до Кримінального кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2001, № 25-26, ст. 131) такі зміни:

1. Статті 258-258<sup>4</sup> виключити.

2. Доповнити Особливу частину Кодексу розділом XXI (Терористичні злочини) зі статтями:

448. Терористичний акт;

449. Втягнення у терористичний злочин;

450. Навчання терористичній діяльності;

451. Публічні заклики до вчинення терористичного злочину;

452. Створення організованої терористичної групи чи терористичної організації;

453. Фінансування тероризму;

454. Сприяння вчиненню терористичного злочину.

II. Внести до Закону України “Про боротьбу з тероризмом” (Відомості Верховної Ради України, 2003, № 25, ст. 180) зміни статей 1 та 2, у яких визначити, що терористичне діяння – той чи інший вид терористичної діяльності, яка охоплює пропаганду і поширення ідеології тероризму; а терористичний злочин (злочин, вчинюваний з терористичною метою) – терористичне діяння, за скоєння якого передбачена відповідальність у Кримінальному кодексі України.

З аналізу викладених пропозицій випливає, що новітнє антитерористичне законодавство вдосконалюється шляхом усунення його протиріч. Разом з тим поняття “пропаганда тероризму” і “поширення ідеології тероризму” у проекті Закону та КК України знову не визначені, за скоєння вказаного терористичного діяння у ст. 448 – 453 не передбачена відповідальність, тому можна висновити, що “пропаганда тероризму” і “поширення ідеології тероризму” не є терористичним злочином.

Таким чином, у процесі прийняття вказаного проекту Закону знову не буде враховуватись один із основних принципів боротьби з тероризмом – невідворотність покарання за участь у терористичній діяльності, визначений ст. 3 Закону України “Про боротьбу з тероризмом”.

У зв'язку зі збільшенням кількості терористичних актів та потерпілих від них осіб, факторів виникнення та розповсюдження тероризму в Росії у 2006 р. було внесено зміни до Кримінального кодексу РФ [10]. Так, ст. 205.2 (введена Федеральним законом від 27.07.2006 р. № 153-ФЗ) “Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма” визначає кримінальну відповідальність за публічні заклики до здійснення саме терористичної діяльності або публічну заяву про визнання ідеології та практики тероризму правильними, які потребують підтримки і наслідування (*подражания рос.*) [11].

Російське законодавство криміналізувало у самостійний склад злочину такий вид терористичної діяльності, як пропаганда і поширення ідеології тероризму, що дало змогу ефективно використовувати це при визначенні основних завдань протидії тероризму у Концепції протидії тероризму РФ від 05.10.2009 р.

## Висновки

На підставі викладеного з урахуванням того, що тероризм – одне з найнебезпечніших явищ сучасності, за терористичну діяльність, яка включає пропаганду та поширення ідеології тероризму і спрямована на підриг національних інтересів, порушення громадської безпеки, повинна встановлюватися кримінальна відповідальність.

Згідно з міжнародними актами стосовно протидії тероризму, використовуючи позитивний приклад інших країн, у подальших дослідженнях у цьому напрямі необхідно врахувати погляди українських науковців і обґрунтовано визначити у національному законодавстві поняття *пропаганди та поширення ідеології тероризму*, а також *обсяг кримінальної відповідальності за вказану терористичну діяльність*.

## Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про боротьбу з тероризмом: закон України // Відомості Верхов. Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

3. Кримінальний кодекс України // Відомості Верхов. Ради України. – 2001. – № 25 – 26. – Ст. 131.

4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5 : П-С. – 2003. – С. 166–167.

5. Збірник матеріалів науково-практичної конференції. – К. : Інтертехнологія, 2008. – 184 с.

6. Тероризм та боротьба з ним: теоретико-практичні аспекти : моногр. – К. : Вид-во НА СБ України, 2004. – 315 с.

7. Протидія тероризму: питання теорії і практики. – К. : НКЦ СБ України, 2006. – 272 с.

8. Проблеми систематизації та комплексного розвитку антитерористичного законодавства України : моногр. / кол. авт. : В. С. Зеленський, В. П. Ємельянов, В. Я. Настюк та ін. – Х. : Право, 2008. – 96 с.

9. Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму від 16.05.2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 34. – Ст. 2414.

10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

11. Пошук-3 : звіт про НДР (заключ.); кн. 1 / ПШОК; кер. С. Є. Кучерина. – Х., 2009. – С. 205–211.

*Стаття надійшла до редакції 16.02.2010 р.*