

УДК 351.759.6

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В АСПЕКТІ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ

Трофімов С. А.

*Кримський юридичний інститут Національної юридичної академії України ім. Я. Мудрого,
Сімферополь, Україна*

У статті аналізується роль адміністративного права у протидії тероризму, розкриваються складові механізми адміністративно-правового регулювання у цій сфері. Особлива увага приділяється необхідності запровадження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері протидії тероризму.

Ключові слова: протидія тероризму, тероризм, адміністративно-правові норми, адміністративна відповідальність, адміністративно-правовий режим.

Сучасні умови розвитку терористичної активності зумовлюють необхідність комплексного підходу до протидії цьому явищу з використанням усіх наявних засобів в рамках правового поля. Протягом десятиріч склалася думка про можливість використання виключно кримінально-правових заходів такої протидії, однак, набуває все більшого поширення позиція про необхідність комплексного підходу із застосуванням всіх наявних засобів (у тому числі адміністративних, фінансових тощо).

Окремими аспектами протидії тероризму займалися такі вчені, як: Смелянов В. П., Зеленецький В. С., Парамузова О. Г., Антонян Ю. М., Салимов К. Н., Сав'юк О. В., Трунов І. Л., Горбунов Ю. С., Ліпкан В. А. та ін. Однак, проблемам адміністративно-правової проблематики протидії терористичній діяльності фактично не приділялася увага.

Адміністративне право безпосередньо реалізується через механізм адміністративно-правового регулювання який складається з адміністративно-правових норм, правовідносин, актів застосування права й засобів правового регулювання [1, с. 195].

Ефективно протидіяти тероризму можливо лише із залученням потенціалу всіх органів державної влади та їх посадових осіб. Адміністративно-правові норми займають центральне місце в протидії тероризму, утворюють її нормативну основу, визначають правовий статус, повноваження, порядок взаємодії означених вище суб'єктів між собою та іншими суб'єктами права.

Нормами адміністративного права України визначаються правові та організаційні основи боротьби з цим негативним явищем (приміром, Закон «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003р. [2]), організація й діяльність основних суб'єктів протидії тероризму як в мирний час так і в кризових ситуаціях (наприклад, закони «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992р. [3], «Про міліцію» від 20.12.1990 р. [4], «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991р. [5], «Про Службу зовнішньої розвідки» від 01.12.2005р. [6], тощо), регламентуються повноваження,

порядок діяльності, а також процедури застосування відповідних спеціальних засобів представниками означених органів, у тому числі в протидії тероризму.

У випадку необхідності деталізації окремих аспектів протидії тероризму, органи державної влади та їх посадові особи можуть приймати відповідні підзаконні акти. Як приклад слід навести Указ Президента України «Про антитерористичний центр» від 11.12.1998р. № 1343/98 [7], постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку взаємодії з припинення протиправних дій повітряних суден, які можуть використовуватися для вчинення терористичних актів у повітряному просторі України у мирний час» від 07.02.2007р. № 153 [8], «Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму» від 10.12.2003р. № 1896 [9], тощо.

Окрім цього, нормами адміністративного права визначається перелік та порядок застосування адміністративно-правових засобів, що можуть використовуватися у різних кризових ситуаціях, зокрема, в протидії тероризму. Окрім названих вище законів України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992р. № 2229-XII [3], «Про міліцію» від 20.12.1990р. № 565-XII [4], таким нормативно-правовим актом є Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000р. № 1550-III [10], оскільки відповідно до ст. 4 даного Закону однією з умов введення надзвичайного стану є здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення.

Зауважимо, що значний потенціал норм адміністративного права щодо протидії тероризму знаходить своє відображення у формуванні адміністративно-правових режимів (обігу зброї, пропускнуго режиму, режими прикордонної зони, надзвичайного стану, району проведення антитерористичної операції, тощо).

Другим елементом механізму адміністративно-правового регулювання є правовідносини. Необхідно погодитися з Шергіним А. П., що контртерористичні заходи реалізуються переважно в рамках адміністративно-правових відносин [1, с. 198]. Саме юридична нерівність сторін дозволяє ефективно здійснювати керівництво підлеглими в рамках проведення процедур з протидії тероризму.

Вказана діяльність супроводжується виникненням різноманітних адміністративних правовідносин, зокрема, щодо планування заходів запобігання та припинення терористичної діяльності, проведення антитерористичної операції, накладенні адміністративної відповідальності в разі порушення вимог законодавства тощо. В рамках вказаних відносин можна виокремити внутрішньовідомчу діяльність суб'єктів протидії тероризму (організаційні заходи в рамках суб'єкта протидії) та зовнішню (дії, щодо попередження, припинення проявів терористичної діяльності, притягнення до відповідальності і т.д.). Коло суб'єктів адміністративних правовідносин щодо протидії тероризму є достатньо широким. Відповідно до закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003р. № 638-IV [2] окрім вищого, центральних та місцевих органів виконавчої влади до участі в антитерористичних операціях за рішенням керівництва антитерористичної операції можуть бути залучені з дотриманням вимог законодавства органи місцевого самоврядування,

підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості і форми власності, їх посадові особи, а також громадяни за їх згодою.

Наступним елементом розглядуваного нами механізму адміністративно-правового регулювання є акти застосування права, під якими розуміються індивідуальні правові акти-волевиявлення (рішення) уповноваженого компетентного державного органу або посадової особи, які на основі юридичних норм встановлюють (змінюють, припиняють) права і обов'язки учасників конкретних правовідносин або міру відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення [11, с. 590]. За допомогою актів застосування права можуть вирішуватися питання щодо оперативного управління протидією тероризму, реалізації заходів адміністративного примусу й адміністративної відповідальності. Акти застосування права можуть мати різноманітне призначення, що пояснюється необхідністю вирішення багатьох завдань в рамках діяльності з протидії тероризму.

Найбільш вживаними актами застосування права за формою зовнішнього вираження є акти-документи і акти-дії. До першої категорії можна віднести акти управління (приміром, наказ керівника антитерористичної операції о проведенні такої операції), юрисдикційні акти (постанова судді у справі про адміністративне правопорушення), процесуальні акти (протоколи про адміністративне затримання, вилучення зброї, тощо). Акти-дії можуть мати вираження у формі застосування фізичної сили, спеціальних засобів, вогнепальної зброї і т.і. [1, с.199].

Четвертим елементом механізму адміністративно-правового регулювання є засоби правового регулювання. Адміністративне право використовує переважно так звані первинні засоби правового регулювання – приписи, заборони, дозволи. На відміну від інших галузей права, адміністративне право широко та ефективно реалізує названі засоби впливу на поведінку як фізичних, так і юридичних осіб. Найбільший потенціал в сфері протидії тероризму, адміністративне право має саме в формі застосування заборон та надання дозволів.

Відповідно до ст. 18 Закону «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000р. [10], в разі введення надзвичайного стану у випадку здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення додатково можуть здійснюватися такі заходи, як: а) заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби; б) обмеження чи тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин; в) заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку, тощо. Також широко використовується введення заборон у районі проведення антитерористичної операції згідно з нормами Закону «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003р. [2].

Підсумовуючи вищевикладене можна дійти висновку, що особливе місце у протидії тероризму має відводитися саме адміністративному праву. Такий підхід зумовлений:

По-перше, предметом правового регулювання – суспільні відносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства і держави [12, с. 25]. Терористична

діяльність безпосередньо загрожує нормальному функціонуванню громадянського суспільства і держави.

По-друге, імперативним методом правового регулювання, який превалує у державному управлінні.

По-третє, режимною організацією управління.

По-четверте, наявністю широкого кола засобів впливу на суб'єктів правовідносин, зокрема, передбачена можливість застосування заходів адміністративного примусу.

По-п'яте, можливістю притягнення до адміністративної відповідальності як фізичних, так і юридичних осіб, тощо.

Вказані особливості адміністративного права у комплексі дають змогу ефективно протидіяти терористичній діяльності, локалізувати її осередки та запобігти негативним наслідкам.

На сьогодні найбільш дискусійною проблемою, яка обговорюється серед науковців та практиків – фахівців у сфері адміністративного права є запровадження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері протидії тероризму.

Загальні питання відповідальності за участь у терористичній діяльності врегульовані четвертим розділом Закону «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 р. [2]. Слід зазначити, що різноманітні варіанти поведінки терористичного спрямування тягнуть за собою переважно відповідальність кримінального характеру, адже інститут адміністративної відповідальності щодо протидії терористичній діяльності не розроблений, у зв'язку з чим її суттєвий потенціал не може бути використаний. Цілком зрозумілим є те, що за вчинення найбільш небезпечних дій терористичного спрямування необхідно притягувати до кримінальної відповідальності. Адміністративну відповідальність можна застосовувати відносно тих дій, які сприяють терористичній діяльності чи створюють перешкоди для протидії їй з боку відповідних суб'єктів.

Порівняльний аналіз законодавства у сфері протидії терористичній діяльності дозволяє зробити висновок, що навіть держави, які потерпають від дій провідників тероризму та їх прибічників не мають суттєвого інструментарію із застосування можливостей адміністративного права, зокрема розвиненого інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері протидії тероризму. Основна маса країн обмежуються лише адміністративною відповідальністю за порушення: 1) законодавства стосовно протидії легалізації отриманих злочинним шляхом доходів та фінансуванню тероризму; 2) правового режиму у районі проведення контртерористичної операції. В окремих країнах також передбачається даний вид юридичної відповідальності за розповсюдження екстремістських матеріалів.

В Україні лише один з названих варіантів правопорушень, а саме – недодержання законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, знайшов своє відображення у Кодексі України про адміністративні правопорушення [13].

На нашу думку, на сьогодні, є всі підстави для запровадження у адміністративне законодавство України відповідальності за правопорушення у сфері протидії тероризму.

Нагадаємо, що в районі проведення антитерористичної операції може встановлюватися спеціальний функціональний адміністративно-правовий режим – режим району проведення антитерористичної операції. Світова практика проведення антитерористичних операцій свідчить про поширення порушень відповідного режиму певними посадовими особами, а також окремими громадянами. У зв'язку з цим виникає необхідність у встановленні адміністративної відповідальності за порушення режиму району проведення антитерористичної операції. Основними правопорушеннями у цій сфері можна визнати: а) непокору законним вимогам уповноважених Антитерористичним центром посадових осіб про дотримання заходів і тимчасових обмежень, встановлених на відповідній території, на яку розповсюджується правовий режим антитерористичної операції; б) проникнення або спроба проникнення без відповідного дозволу на територію, у межах якої введений правовий режим антитерористичної операції; в) перешкоджання проведенню антитерористичної операції, тощо. Правовою основою в даному випадку є Закон «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003р. [2].

Наступним правопорушенням, яке безпосередньо впливає на ефективність здійснення протидії терористичній діяльності й потребує свого закріплення у КоАП України, є відповідні порушення законодавства щодо висвітлення інформації. В процесі проведення антитерористичної операції суб'єкти протидії тероризму стикаються з порушеннями законодавства представниками засобів масової інформації. В даному випадку відбувається складне поєднання між конституційним правом кожного на інформацію з одного боку, а з іншого – негативним ефектом висвітлення порядку проведення антитерористичної операції, наданням інформації про сили та засоби, які використовуються при цьому і т.д. Ми пропонуємо ввести адміністративну відповідальність за порушення головним редактором, редакцією засобів масової інформації, організацією, що здійснює теле- і радіомовлення, або іншою організацією, яка здійснює випуск або поширення масової інформації, встановлених законодавством про засоби масової інформації умов висвітлення антитерористичної операції. Правовою основою в даному випадку є закони «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 р. [2], «Про телекомунікації» від 18.11.2003 р. [14], «Про інформацію» від 02.10.1992 р. [15] та інші.

З урахуванням темпу розвитку телекомунікаційних послуг постає необхідність у запровадженні адміністративної відповідальності суб'єкта господарювання, який надає хостинг-послуги, тобто можливості для розміщення на серверах, що йому належать, інформації терористичного спрямування (приміром, заклики до вчинення терористичних актів, пропаганда ідеології тероризму, тощо), яка буде доступна користувачам веб-сайтів у мережі Інтернет.

На сьогодні порядок надання телекомунікаційних хостинг-послуг здійснюється у спрощеному порядку без необхідності проходити ліцензування або отримання будь-якого спеціального дозволу. Фактично суб'єкт господарювання, який надає названі послуги, не несе будь-якої відповідальності за зміст інформації, що розміщена на його ресурсах. За відповідним договором між оператором (провайдером) хостинг-послуг та клієнтом, відповідальність за розміщену інформацію покладається лише на клієнта хостинг-послуг. Оператор (провайдер) не має

обов'язку контролювати відповідне наповнювання веб-сайтів, які розміщені на його серверах, що створює можливість для їх використання провідниками терористичної діяльності та їх прибічниками задля досягнення своєї мети. В даному випадку є пропозиція щодо солідарної відповідальності суб'єкта, який розмістив інформацію терористичного спрямування і суб'єкта, який надав технічну можливість розміщення інформації. Перший суб'єкт повинен нести відповідальність кримінального характеру, а другий – адміністративного.

Протягом останніх років відбувається посилення екстремістської діяльності шляхом поширення матеріалів, які містять інформацію екстремістського спрямування. Наша держава не має відповідного спеціального закону щодо протидії цьому явищу, а також адміністративно-правового інструментарію притягнення винуватих осіб до адміністративної відповідальності.

На сьогодні країнами-учасницями СНД розроблений модельний закон щодо протидії екстремізму [16], який може бути основою Закону «Про протидію екстремізму».

Адміністративна відповідальність в даному випадку, на нашу думку, може наставати у суб'єкта господарювання, який надає видавничі послуги, за видання екстремістських матеріалів, а також суб'єктів підприємницької діяльності за їх поширення.

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що адміністративне право повинне займати провідну роль у протидії терористичній діяльності. Ефективна протидія цьому негативному явищу неможлива без використання відповідного адміністративно-правового інструментарію. В Україні інститут адміністративно-правового забезпечення протидії терористичній діяльності знаходиться на стадії становлення й потребує суттєвої уваги з боку правознавців з огляду на наявний суттєвий потенціал у цій сфері.

Список літератури

1. Этнорелигиозный терроризм / Ю. М. Антонян, Г. И. Белокуров, А. К. Боковиков и др. / [Под ред. Ю. М. Антоняна]. – М. : Аспект Пресс, 2006. – 318с.
2. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
3. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.92 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
4. Про міліцію: Закон України від 20.12.90 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
5. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.91 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
6. Про Службу зовнішньої розвідки: Закон України від 01.12.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 8. – Ст. 94.
7. Про антитерористичний центр: Указ Президента України від 11.12.98 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 300.
8. Про затвердження Порядку взаємодії з припинення протиправних дій повітряних суден, які можуть використовуватися для вчинення терористичних актів у повітряному просторі України у мирний час: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2007 № 153 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 10. – Ст. 360.
9. Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму: Постанова Кабінету

Міністрів України від 10.12.2003 № 1896 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Т. 1. – Ст. 2674.

10. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

11. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): [підручник] / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2006. – 776с.

12. Адміністративне право України: [підручник] / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. / [За ред. Ю. П. Битяка]. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 544с.

13. Про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.84 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

14. Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

15. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

16. Щодо протидії екстремізму: Модельний закон від 14.05.2009р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_151&p=1282401165792596.

Трофімов С. А. Теоретико-правовые основы развития административного права в аспекте противодействия терроризму / С. А. Трофімов // Ученые записки Таврического национального университета им. В. и. Вернадского. Серия : Юридические науки. – Т. 23 (62). № 2. 2010. – С. 220-226.

В статті аналізується роль адміністративного права в протидії тероризму, розкриваються складові елементи механізму адміністративно-правового регулювання в цій сфері. Особливу увагу приділяється необхідності введення адміністративної відповідальності за правонарушення в сфері протидії тероризму.

Ключевые слова: противодействие терроризму, терроризм, административно-правовые нормы, административная ответственность, административно-правовой режим.

Trofimov S. Teoretiko-legal bases of development of administrative law are in the aspect of counteraction terrorism / S. Trofimov // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 2. 2010. – P. 220-226.

In the article the role of administrative law is analysed in counteraction terrorism, the component elements of mechanism of the administrativno-pravovogo adjusting open up in this sphere. The special attention is spared the necessity of introduction of administrative responsibility for offences in the field of counteraction terrorism.

Keywords: counteraction terrorism, terrorism, administrativno-pravovye norms, administrative responsibility, administrativno-pravovoy mode.

Надійшла до редакції 11.10.2010 р.