

УДК 342.95

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ: ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ

Маліков Віталій Володимирович,
кандидат юридичних наук, здобувач
(Харківський національний університет
внутрішніх справ,
м. Харків, Україна)

У статті визначено, що адміністративно-правові форми діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом є зовнішнім вираженням їхніх юридично значимих дій із профілактики, запобігання, виявлення та припинення терористичних актів, встановлення осіб, які їх учинили, забезпечення притягнення їх до відповідальності. Доведено, що застосування адміністративно-правових форм діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом покликане забезпечити виконання законодавства у сфері боротьби з тероризмом і досягнення поставлених цілей, спрямованих на запобігання, виявлення, припинення та мінімізацію наслідків терористичної діяльності. Виокремлено основні адміністративно-правові форми діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом.

Ключові слова: адміністративно-правова форма, боротьба з тероризмом, суб'єкт, класифікація, адміністративний (індивідуальний) акт, адміністративний договір, нормативний акт.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORMS OF ACTIVITY OF TERRORISM FIGHT AGAINST SUBJECTS: QUESTIONS OF CLASSIFICATION

Malikov Vitalii Volodymyrovych,
Candidate of Law Sciences, Applicant
(Kharkiv National University of Internal
Affairs, Kharkiv, Ukraine)

The article determines that the administrative and legal forms of activity of the subjects of the fight against terrorism are an external expression of their legally significant actions in the prevention, prevention, detection and termination of terrorist acts, the establishment of persons who have committed them, ensuring their bringing to justice. It is proved that the application of the administrative and legal forms of activity of the subjects of the fight against terrorism is intended to ensure the implementation of legislation in the field of combating terrorism and achieve the set goals aimed at preventing, detecting, terminating and minimizing the consequences of terrorist activity. The main administrative-legal forms of activities of subjects of struggle against terrorism are singled out.

Key words: administrative-legal form, fight against terrorism, subject, classification, administrative (individual) act, administrative agreement, normative act.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна активно реалізує свої суверенні права та створює власну соціально-економічну й політико-правову системи. При цьому логіка законотворчості української демократичної держави спирається на принцип, що кожен громадянин України повинен бути впевненим у тому, що його життя і здоров'я, майно, честь і гідність надійно охороняються законом. «Людина, її життя і здоров'я,

честь та гідність, недоторканність та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», – зазначено в ст. 3 Конституції України. Саме цим, перш за все, зумовлюється актуальність обраної тематики статті, оскільки аналіз основних проблем боротьби з тероризмом сприятиме формуванню та реалізації на практиці концепції нового українського антитерористичного законодавства, а також становленню міжнародно-правової позиції України з питань боротьби з тероризмом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто звернути увагу, що дослідження проблематики боротьби з тероризмом є предметом наукових досліджень таких учених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.І. Берлач, О.І. Безпалова, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.М. Горшеньов, О.В. Джафарова, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, С.О. Кузьніченко, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, В.Ф. Опришко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, В.В. Сокурєнко, М.М. Тищенко та інші. Наукові праці цих дослідників, безумовно, мають велику науково-практичну цінність, а рекомендації та висновки, викладені в них, стали приводом для внесення змін до чинного законодавства, що визначає нормативно-правові основи боротьби з цим небезпечним явищем. Проте в зазначеній сфері залишається ще багато дискусійних питань. Зокрема, недостатньо уваги приділено змісту адміністративно-правової форми діяльності суб'єктів діяльності боротьби з тероризмом, що й визначає актуальність статті.

Виклад основного матеріалу. Складність правового забезпечення боротьби з тероризмом полягає в тому, що сучасний тероризм має велику різноманітність мотивацій, цілей і підходів. Проте у всіх випадках його прагненням є навмисне насилля або погроза таким насиллям, незважаючи на жодні закони чи моральні норми. При цьому завжди ставиться за мету викликати паніку серед населення, підірвати основи суспільного ладу або досягти політичних змін. Тероризм стає багатовекторним, багатоманітним за цілями та характером враження, перетворюючись нерідко у прибутковий бізнес через страждання та смерть людей, яка насправді виступає уже не як мета самого теракту, а як засіб, як інструмент [1].

Одним із засобів протидії цього явищу, безумовно, є правотворча діяльність держави, що, на нашу думку, сьогодні поставлена досить добре. Приймаються якісні закони, видаються нормативно-правові та розпорядчі акти Президента України та Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, якими врегульовуються адміністративно-правові форми діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом.

Діяльність суб'єктів боротьби з тероризмом, як і будь-яка управлінська діяльність, є нормативно врегульованою, що передбачає існування як системи нормативно-правових актів, які регулюють таку діяльність, так і нормативно-правових та індивідуальних актів, що утворюються в її процесі. Саме в цих правових актах виражаються правові форми функціонування цих суб'єктів боротьби з тероризмом. Такі форми є зовнішнім проявом владної діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом щодо запобігання, виявлення та припинення будь-яких терористичних дій, забезпечення притягнення винних осіб до відповідальності, а також виявлення та усунення причин і умов, що сприяли їх учиненню. Реалізація цих форм завжди має певні правові наслідки, що зумовлено їхньою виконавчо-розпорядчою природою та спрямованістю на реалізацію завдань, які стоять перед правоохоронною системою цих органів [2, с. 107-108].

У науковій літературі є різні позиції щодо розуміння правових форм діяльності певних суб'єктів. Наприклад, Р.С. Павловський, досліджуючи форми управління, звертає увагу на те, що це – зовнішнє вираження межі конкретних управлінських дій, які здійснюються безперервно органами державного управління, службовцями їхнього апарату [3, с. 164]. Ю.П. Битяк і В.В. Зуй розглядають форми управління як зо-

внiшне вираження конкретних дiй державного органу, його структурних пiдроздiлiв i посадових осiб (службовцiв), що використовуються в процесi державної виконавчої дiяльностi та спрямованi на реалiзацiю функцiй управлiння [4, с. 91].

На думку В.Б. Авер'янова, формами управлiнської дiяльностi треба вважати такi: а) процесуальнi (процедурнi) форми; б) форми зовнiшнього прояву – видання актiв управлiння, здiйснення iнших юридично значущих дiй, а також суто органiзацiйнi дiї; в) морально-етичнi прояви. Причому всi цi форми управлiння можуть виражатися через форми правового опосередкування, яке набуває, вiдповiдно, значення своєїрiдної «форми форм» [5, с. 146].

Водночас Л.В. Коваль пiд формами управлiння розумiє будь-яке зовнiшне вираження однорiдних дiй державного органу, його структурних пiдроздiлiв i службових осiб, якi здiйснюються з метою реалiзацiї функцiй управлiння [6, с. 66].

Отже, форми дiяльностi суб'єктiв боротьби з тероризмом треба розглядати як зовнiшне вираження однорiдних за своїм характером i правовою природою юридичних дiй та видання актiв, за допомогою яких забезпечується виконання завдань i функцiй покладених на цi органи. При цьому застосування вiдповiдним суб'єктом тiєї чи iншої форми багато в чому визначається їхньою компетенцiєю. Наявнi взаємозв'язки та взаємозалежностi мiж формами й iншими складниками дiяльностi органу управлiння, як правило, передбаченi та до певної мiри регламентованi адмiнiстративно-правовими нормами. Такi норми найчастiше мiстяться у положеннях про той чи iнший орган управлiння, посадових iнструкцiях, правилах тощо [7, с. 118]. Справдi, суб'єкти протидiї тероризму в Украiнi є учасниками певних правовiдносин у сферi протидiї тероризму, якi надiленi визначеним законодавством обсягом прав та обов'язкiв iз запобiгання, виявлення, припинення та мiнiмiзацiї наслiдкiв терористичної дiяльностi [8, с. 23].

Звернення до ст. 4 Закону Украiни «Про боротьбу з тероризмом» дає можливiсть визначити, що органiзацiя боротьби з тероризмом в Украiнi та забезпечення її необхiдними силами, засобами та ресурсами здiйснюються Кабiнетом Мiнiстрiв Украiни у межах його компетенцiї [9]. Водночас вiдповiдно до ст. 113 Конституцiї Украiни Кабiнет Мiнiстрiв Украiни є вищим органом у системi органiв виконавчої влади, здiйснює виконавчу владу безпосередньо та через мiнiстерства, iншi центральнi органи виконавчої влади, Раду Мiнiстрiв Автономної Республiки Крим та мiсцевi державнi адмiнiстрацiї, спрямовує, координує та контролює дiяльнiсть цих органiв [10; 11].

Крiм того, центральнi органи виконавчої влади беруть участь у боротьбi з тероризмом у межах своєї компетенцiї, визначеної законами та виданими на їхнiй основi iншими нормативно-правовими актами.

У свою чергу, нормами чинного законодавства виокремлюються центральнi органи виконавчої влади, якi безпосередньо здiйснюють боротьбу з тероризмом, i тi, якi можуть залучатися до участi у здiйсненнi заходiв, пов'язаних iз запобiганням, виявленням i припиненням терористичної дiяльностi за потреби [8, с. 23].

Справдi, прийняття Закону Украiни «Про боротьбу з тероризмом» було нагальною соцiально-правовою потребою i стало прогресивним кроком на шляху протидiї тероризму. Проте зазначений Закон має певнi недолiки: вiн фактично лише продемонстрував стурбованiсть влади проблемою, оскiльки антитерористичнi операцiї та iншi антитерористичнi заходи, зазначенi в ньому й регламентованi вiдомчими нормативними актами, проводились i ранiше [12, с. 154].

Варто звернути увагу, що суб'єкти протидiї тероризму пiд час реалiзацiї своїх повноважень (форм дiяльностi) спрямовують свої зусилля на застосування запобiжних важелiв, спрямованих на виявлення та усунення причин i умов, що породжують тероризм, виявлення, запобiгання та припинення терористичних проявiв.

Варто погодитись із позицією О.І. Остапенка, що до факторів, які впливають на появу причин тероризму, варто зарахувати такі:

- пропаганда своєї діяльності з метою подальшої її легітимізації (наприклад, утворення так званих держав, свідомий вибір терористичного насильства з боку терористів для масової «ДНР», «ЛНР»);
- наявність екстремістської ідеології, яка поширюється однією особою, групою осіб або навіть державою через засоби масової інформації;
- наявність намірів щодо захоплення влади всупереч інтересам більшої частини населення країни, що призводить до виникнення соціальних конфліктів;
- наявність прогалин політичного, правового, фінансового, міграційного та прикордонного змісту, що свідчить про недостатню ефективність діяльності органів державної влади та управління в забезпеченні безпеки країни від внутрішніх і зовнішніх посягань;
- наявність певних груп населення в країні, які не згодні з політикою та діями органів державної влади й управління і протидіють їм, використовуючи насильство як одну з форм поведінки [13].

Звичайно, що вказані фактори, які сприяють терористичній діяльності, за своїми проявами можуть бути внутрішніми та зовнішніми. Внутрішні прояви терористичної діяльності в Україні донедавна не мали базового підґрунтя. На це вплинули зміни, які відбулися в українському суспільстві та державі. Сьогодні найбільш негативним є вплив зовнішніх факторів, особливо з боку Російської Федерації, які сприяють посиленню терористичної діяльності у формах, які небезпечні для Української держави та її громадян. Це стосується ведення бойових дій, використання найманців, професійних убивць, іноземних військових спеціалістів, застосування заборонених міжнародними угодами зброї та боєприпасів для масового знищення людей [13].

Водночас досвід європейських країн у цій сфері свідчить, що профілактична робота повинна проводитися за такими напрямками:

- формування позитивного ставлення населення до діяльності правоохоронних органів і спеціальних служб;
- донесення до відома (свідомості) терористів неминучості притягнення їх до відповідальності за вчинення терористичних актів;
- виявлення й локалізація на ранніх стадіях розвитку тих передумов, що можуть «перерости» надалі у протиправні діяння з ознаками екстремізму та тероризму;
- широке залучення до запобіжних заходів громадськості країни, насамперед засобів масової інформації [14, с. 223].

На підставі викладеного можна зробити проміжний висновок, що сьогодні в національному законодавстві відсутній чіткий перелік форм, які можуть реалізовуватися суб'єктами боротьби з тероризмом для забезпечення національної безпеки та правопорядку в державі.

Отже, з метою виокремлення адміністративно-правових форм діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом варто здійснити класифікацію за призначенням, що найбільш, на нашу думку, повно відображає всі види форм діяльності останніх із боротьби тероризму. Однак, як звертають увагу вчені, перелік правових форм діяльності спеціально уповноважених суб'єктів боротьби з тероризмом не є вичерпним і може варіюватися залежно від виконуваного завдання, суб'єкта, що її реалізує, обстановки та обставин події тощо [2, с. 107].

Водночас в адміністративно-правовій науці є різні погляди щодо визначення видів форм. Загальновизнаним є положення про наявність у кожного об'єкта внутрішньої та зовнішньої форм. Під внутрішньою формою розуміють спосіб зв'язку елементів

цілого та його структури. Зовнішня форма – це зовнішній вигляд об'єкта, що відображає та забезпечує його зв'язок з іншими явищами [15, с. 14; 16, с. 93]. Форми внутрішньої діяльності використовуються для вирішення організаційно-штатних питань, налагодження діловодства, керівництва співробітниками, структурними підрозділами всередині самого органу та управління органами нижчого рівня. Форми зовнішньої діяльності спрямовані на забезпечення виконання покладених на відповідних суб'єктів управління завдань і функцій [17, с. 93].

Б.М. Габрічидзе в систематизованому вигляді виділяє такі форми управління: прийняття нормативних правових актів, видання індивідуальних (адміністративних) актів, укладання договорів, здійснення організаційних дій, виконання матеріально-технічних операцій [18, с. 232].

В. К. Колпаков та О.В. Кузьменко за ступенем правової регламентації процесу використання виділяють такі форми державного управління: встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість; застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво); укладання адміністративних договорів; здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій; провадження організаційних дій; виконання матеріально-технічних дій. За значенням наслідків, які виникають унаслідок використання форм, виділяють а) правові форми державного управління та б) неправові форми державного управління [19, с. 202].

Щодо розуміння правової та неправової форми, то варто наголосити на тому, що під час запровадження зазначеної термінології в юридичний обіг не було враховано різниці між категоріями право та закон. Як результат, будь-які дії або рішення, якщо вони регламентувалися законом (іншим нормативним актом), називалися правовими, тобто такими, що були заснованими на нормах права. Однак сьогодні, коли в Україні визнано та гарантується принцип верховенства права, який, між іншим, зобов'язує проводити чітке розмежування між правом і законом, є неможливим застосувати прикметник «правовий» до будь-яких іменників в автоматичному порядку. Скажімо, не можна будь-яку норму права називати правовою, оскільки вона може й не бути такою, тобто може не відповідати принципу верховенства права. Інакше кажучи, прикметник «правовий» може бути застосовано до певного юридичного явища чи до юридичної категорії лише після відповіді на питання про їх узгодженість із принципом верховенства права. З огляду на це взагалі нонсенсом виглядає словосполучення «неправова форма державного управління», яке має бути виведено за межі юридичного обігу [20].

Висновки. На підставі викладеного варто зазначити, що адміністративно-правові форми діяльності суб'єктів боротьби з тероризму є зовнішнім вираженням їхніх юридично значимих дій із профілактики, запобігання, виявлення та припинення терористичних актів, встановлення осіб, які їх учинили, забезпечення притягнення їх до відповідальності. У свою чергу, застосування адміністративно-правових форм діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом покликане забезпечити виконання законодавства в досліджуваній сфері та досягнення поставлених цілей, спрямованих на запобігання, виявлення, припинення та мінімізацію наслідків терористичної діяльності.

Водночас основними адміністративно-правовими формами діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом є такі: 1) прийняття адміністративних (індивідуальних) актів; 2) укладання адміністративних договорів; 3) прийняття нормативних актів.

Подальший хід нашого дослідження буде спрямовано на дослідження виокремлених адміністративно-правових форм діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом.

Список використаних джерел:

1. Собовий О.М., Короп М.М. Актуальні проблеми правового забезпечення боротьби з тероризмом. URL: <http://old.minjust.gov.ua/44>.
2. Носач А.В. Адміністративно-правові форми діяльності служби безпеки України з протидії тероризму: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Суми, 2017. 222 с.
3. Административное право: учебник / Под ред. Р.С. Павловского. К.: «Вища школа», 1986. 414 с.
4. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України: конспект лекцій. Х.: Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: «Факт», 2003. 384 с.
6. Коваль Л.В. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина) К.: «Основи», 1994. 154 с.
7. Нижник О.С. Адміністративно-правові інструменти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 2 (240). С. 117–121.
8. Федотов О.А. Поняття суб'єктів протидії тероризму в Україні. Криміналістичний вісник. 2015. № 1 (23). С. 19–23.
9. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/638-15>.
10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/794-18>.
11. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
12. Рибачук М.В. Запобігання тероризму органами внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2010. 241 с.
13. Остапенко О.І. Протидія терористичним загрозам в Україні: адміністративно-правовий аспект. Lviv Polytechnic National University Institutional Repository. URL: <http://ena.lp.edu.ua>.
14. Беседа С.М. Створення сучасної нормативно-правової бази протистояння загрозам тероризму в Україні. Наукові праці МАУП. 2010. Вип. 3 (26). С. 223–227.
15. Воронков Л.В. Информационное обеспечение правотворческой деятельности органов государственного управления. Правоведение. 1989. № 2. С. 13–19.
16. Адміністративне право України: підручник / За ред. Ю.П. Битяка. Х.: «Право», 2000. 520 с.
17. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник / Под ред. А.П. Коренева. М.: Щит-М, 1998. 335 с.
18. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право: учебник для вузов. М.: «Дело и сервис», 2001. 624 с.
19. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. К.: «Юрінком Інтер», 2003. 544 с.
20. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.