

Удосконалення нормативно-правового регулювання боротьби з тероризмом в Україні

АНОТАЦІЯ

В аналітичній записці проведено аналіз чинних норм законодавства України, що регулює правовідносини у сфері протидії тероризму, та виявлено окремі недоліки, які негативно впливають на ефективність загальнодержавної системи боротьби з тероризмом. Особливу увагу приділено проблемам визнання у правовому порядку організації терористичною та формування санкційних списків щодо суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність або сприяють їй. Досліджено світовий досвід врегулювання відповідних питань. Підготовлені пропозиції щодо удосконалення низки нормативно-правових актів України.



Удосконалення нормативно-правового регулювання боротьби з тероризмом в Україні

Виклики, що стали перед вітчизняним сектором безпеки і оборони у зв'язку з проведенням на території України широкомасштабної антитерористичної операції, в якій задіяна безпрецедентна кількість сил та засобів, змусили керівництво держави вживати заходів щодо підвищення ефективності вітчизняної системи боротьби з тероризмом.

Так, протягом 2014-2016 років в Україні внесено низку змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом», переглянуто деякі норми Кримінального процесуального кодексу України, прийнято закони України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції». Удосконалено Положення про Антитерористичний центр при Службі безпеки України, переглянуто Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків. Органи управління сектору безпеки і оборони набули безцінний досвід управління підпорядкованими підрозділами, координації та взаємодії з органами та підрозділами інших відомств в умовах ведення бойових дій.

Варто зазначити, що з початком проведення антитерористичної операції вітчизняна система боротьби з тероризмом не зазнала принципових глибинних змін, довівши свою дієздатність та ефективність в умовах гібридної війни. Водночас, на нашу думку, низка питань ще потребує нормативно-правового врегулювання.

Так, Закон України «Про боротьбу з тероризмом» не відносить до суб'єктів боротьби з тероризмом Національну гвардію України. Проте, у пункті 10 частини 1 статті 2 Закону України «Про Національну гвардію

України»¹ визначена функція цього військового формування щодо участі у заходах, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності. Нині Національна гвардія України відіграє виключно важливу роль у проведенні антитерористичної операції на території Донецької і Луганської областей, забезпечує захист низки важливих об'єктів, у т.ч. від терористичних посягань, а також виконує інші завдання у сфері боротьби з тероризмом. Очевидно, що норми зазначених законів мають бути узгоджені між собою, а Національна гвардія України включена до переліку суб'єктів боротьби з тероризмом.

Невирішеною проблемою наразі залишається відсутність законодавчо визначеного механізму визнання організації терористичною. Ані Законом України «Про боротьбу з тероризмом», ані будь-яким іншим нормативно-правовим документом відповідний порядок не визначено.

Слід зазначити, що рішенням РНБО України «Про заходи щодо посилення боротьби з тероризмом в Україні», уведеним у дію Указом Президента від 08.06.2012 № 388/2012, Кабінету Міністрів України доручалось ужити в установленому порядку заходів щодо внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про боротьбу з тероризмом», «Про Службу безпеки України» стосовно визначення порядку визнання організацій терористичними, їх ліквідації, конфіскації належного таким організаціям майна. Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні щодо сектору безпеки, схваленим Постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 № 509-VIII, також передбачалось до кінця 2016 р. внести зміни до законодавчих актів України, якими визначити підстави та порядок визнання організації терористичною.

Проте наразі проблема залишається неврегульованою. Відсутність механізму визнання організації терористичною, а також недосконалість порядків формування відповідних санкційних списків і їх неузгодженість не

¹ *Про Національну гвардію України*: Закон України від 13.03.2014 № 876-VII (п.10, ч.1 ст. 2). [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/876-18/print1443681029133806>

дають можливості реалізувати у повній мірі норми українського антитерористичного законодавства і не сприяють зміцненню загальнодержавної системи боротьби з тероризмом.

Відомо, що квазідержавні утворення «ДНР» і «ЛНР» відкривають «банківські установи», через які здійснюються фінансові операції, у т.ч. проводяться розрахунки з контрагентами за кордоном. Приклад безперешкодної фінансової діяльності цих незаконних формувань, яка має ознаки фінансування тероризму, наводить засновник волонтерської організації «Українські кібервійська» Євген Доукін. Він, зокрема, повідомив, що встановлено перелік країн, з яких надходили кошти через рахунки у системі PayPal на користь «ДНР/ЛНР». Через такі рахунки за місяць проводиться більше мільйона доларів². Важко уявити, що ці кошти використовуються на розвиток регіону і соціальні потреби місцевого населення, а не на протиправну діяльність проти України.

Ведення та оприлюднення списків організацій, визнаних у встановленому законом порядку терористичними, є не тільки потужним засобом протидії терористичній діяльності, а також важливим засобом комунікації держави та суспільства, оскільки дозволяє публічно засвідчити зв'язок тієї чи іншої організації з протиправною діяльністю.

Важливість такого інструменту підтверджує той факт, що на міжнародному рівні ведуться відповідні списки осіб, груп, організацій, які визнаються терористичними. А внаслідок визнання певної організації терористичною окремими країнами або міжнародними організаціями щодо членів організації, осіб, компаній та країн, які їй допомагають, можуть бути введені достатньо суттєві санкції.

Міжнародний досвід свідчить, що визнання організації терористичною може здійснюватись у судовому або позасудовому порядкух.

² <http://intermarium.com.ua/odkrovennya-ukrayinskogo-hakera-nask/>

Влада кожної держави, на території якої діє терористична організація, має право звернутися до Ради Безпеки ООН із проханням включити таку організацію до **Зведеного санкційного переліку РБ ООН** (*Consolidated United Nations Security Council Sanctions List*).

При прийнятті рішення щодо включення до зазначеного переліку організації ООН керується цілою низкою міжнародних конвенцій, протоколів та доповнень. Для позитивного рішення необхідна одноголосна згода всіх п'ятнадцяти членів Ради Безпеки. Зрозуміло, що така процедура не позбавлена політичних впливів, а прийняття відповідного рішення може бути залежним від ставлення держави-члена Радбезу до тієї чи іншої організації або країни, яка подає відповідне звернення.

Крім терористичної організації, до переліку також вносяться фізичні та юридичні особи, пов'язані з її діяльністю, які також потрапляють під дію санкційних заходів РБ ООН.



Рис. 1. Процедура внесення до списку терористичних організацій ООН

В ЄС існує два списки терористичних організацій, щодо яких діють санкції. Перший є копією списку ООН, а другий – автономний (суто ЄС) – **Список осіб, груп і організацій, що беруть участь у вчиненні терористичних актів і підлягають обмежувальним заходам** (*List of persons, groups and entities involved in terrorist acts and subject to restrictive measures*).

Включення особи, групи або організації до вказаного Списку відбувається на підставі достовірної інформації, наданої державою-членом ЄС або іншою країною, у разі, якщо рішення про це було прийнято у визначеному національним законодавством порядку. Воно може базуватися на винесеному судовому рішенні щодо вчинення терористичного акту, спроби його здійснити або сприяти йому, у зв'язку з ініціюванням розслідування / судового переслідування за такі дії, а також на відповідному рішенні уповноваженого національного органу.

Рада ЄС переглядає Список на постійній основі не рідше одного разу на півроку. У разі необхідності, рішення щодо внесення до Списку або виключення з нього може бути прийняте в будь-який момент.

Перевірка та оцінка інформації щодо внесення організацій, груп чи осіб до Списку або виключення з нього здійснюється спеціально утвореною Робочою групою ЄС з імплементації Спільної Позиції щодо застосування особливих заходів по боротьбі з тероризмом (*CP931 working party*). На підставі цього, зазначена Робоча група готує рекомендації для Ради ЄС.

Для кожної особи, групи і суб'єкта Рада ЄС надає роз'яснення, які критерії для включення до Списку були дотримані.

Список та зміни до нього що публікуються в Офіційному журналі ЄС (*EU Official Journal*).

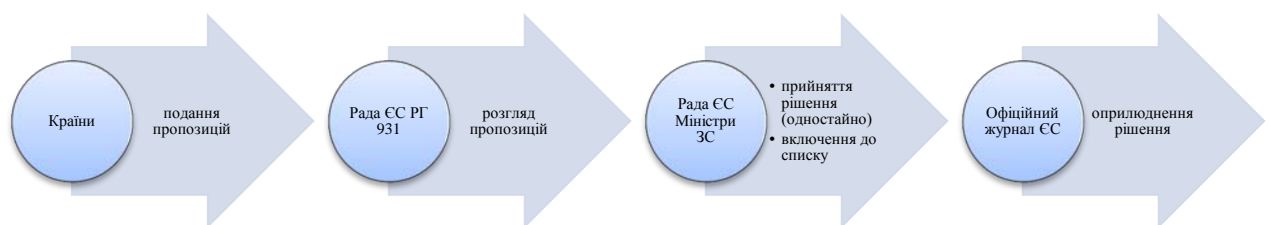


Рис. 2. Процедура включення до автономного списку терористичних організацій ЄС

В США ведеться **Список визначених іноземних терористичних організацій** (*Designated Foreign Terrorist Organizations*), а також **Перелік виключених іноземних терористичних організацій** (*Delisted Foreign Terrorist Organizations*). Законодавством США передбачена спеціальна позасудова процедура визнання організації терористичною, а також суворий контроль фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з фінансуванням і постачанням матеріальних ресурсів таким організаціям.

Збір інформації про діяльність конкретних організацій або груп здійснюється експертами Бюро по боротьбі з тероризмом Державного департаменту США.

Визначивши такі групи, Бюро готує докладний звіт, який підтверджує, що організація відповідає вимогам і підпадає під дію закону щодо терористичних груп.

Державний секретар разом з міністром фінансів і генеральним прокурором приймають рішення щодо визнання певної іноземної організації або групи терористичною і включення її до списку терористичних організацій. Вони повідомляють про це Конгресу, який має протягом тижня розглянути це рішення. Якщо за цей час Конгрес не висловить заперечень, документ, переданий державним секретарем, публікується в періодичному урядовому виданні «Федерал реджистер» (*Federal Register*) і набуває чинності. Державний департамент оголошує заборону на діяльність такої організації на території США. Також ця організація потрапляє у відповідні санкційні списки, що ведуться Міністерством фінансів³.

³ <https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf>

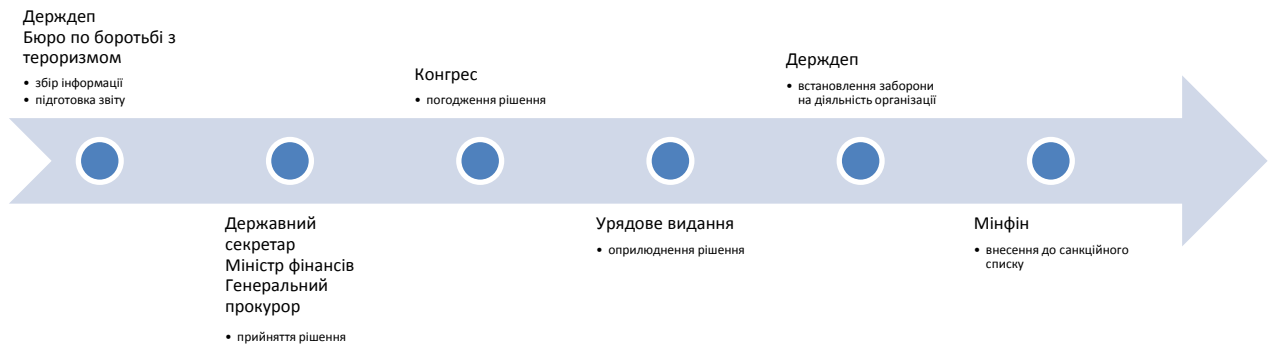


Рис. 3. Процедура визнання організації терористичною в США

Законодавством США визначені такі критерії, за якими організація може бути визнана терористичною:

- організація є іноземною;
- організація бере участь у терористичній діяльності / тероризмі або має можливість та намір зайнятися терористичною діяльністю / тероризмом;
- діяльність організації загрожує безпеці американських громадян і національній безпеці Сполучених Штатів.

Відповідно до законодавства США організація, визнана терористичною, протягом 30 днів з моменту публікації в «Федерал реджистер» (*Federal Register*) може оскаржити це рішення в Апеляційному суді Округу Колумбія.

Позасудова процедура визнання організації терористичною існує і у **Великій Британії**. Законодавство країни передбачає існування **переліку заборонених терористичних організацій** (*Proscribed terrorist organizations*)⁴. Повноваження щодо внесення організації до цього переліку або виключення з нього надано міністру внутрішніх справ. Відповідні рішення зазначеного посадовця мають базуватися на матеріалах, у т.ч. засекречених, що надаються британською та зарубіжними розвідувальними службами, службою безпеки, поліцейськими структурами або юридичними

⁴ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/612076/20170503_Proscription.pdf

службами. Збір та узагальнення такої інформації здійснюється спеціальною урядовою робочою групою. Підготовлені переліки мають бути схвалені Парламентом.



Рис. 4. Процедура формування переліку заборонених терористичних організацій у Великій Британії

Критерії для внесення організації до переліку заборонених:

- підготовка до вчинення терористичних нападів;
- пропаганда або підбурювання до тероризму (включаючи прославлення тероризму);
- залучення до тероризму в інший спосіб.

При прийнятті рішень міністр внутрішніх справ має враховувати наступні фактори:

- природу та масштаби діяльності організації;
- специфіку загрози, яку створює організація для Великої Британії;
- специфіку загрози, яку створює організація для британських інтересів за кордоном;
- необхідність підтримки інших членів міжнародної спільноти у глобальній боротьбі проти тероризму.

Крім цього, законодавством Великої Британії передбачено процедуру виключення організації з переліку заборонених, для чого функціонує спеціальна Апеляційна комісія з питань заборонених організацій.

На відміну від Сполучених Штатів Америки та Великої Британії в **Російській Федерації** запроваджено судовий порядок визнання організації терористичною.

Головною ознакою наявності загрози з боку тієї чи іншої терористичної організації є імовірність здійснення її членами терактів проти російських установ, підприємств і окремих громадян для дестабілізації внутрішньополітичної ситуації, а також створення загрози безпеці Росії і її союзників, нанесення шкоди громадському спокою шляхом залучення російських громадян до скоєння різного роду протиправних дій, в тому числі: участь в розширенні мережі тієї чи іншої терористичної організації, поширення екстремістської ідеології і сепаратистських настроїв з метою розколу російського суспільства, залучення росіян у бандформування на території Росії і за кордоном, фінансування, постачання або інше сприяння подібним організаціям.

Відповідно до федерального законодавства РФ діяльність організацій визнається терористичною, якщо включає в себе:

- організацію, планування, підготовку і реалізацію терористичних акцій;
- підбурювання до терористичних акцій, насильства над фізичними особами або організаціями, знищення матеріальних об'єктів у терористичних цілях;
- організацію незаконних збройних формувань, злочинних організацій, груп для вчинення терористичних актів, а так само участь у таких актах;
- вербування, озброєння, навчання та використання терористів;
- фінансування завідомо терористичних організацій або терористичних груп чи інше сприяння їм.

Відповідно до чинного законодавства РФ встановлено таку процедуру формування **Єдиного федерального списку терористичних організацій**: ФСБ Росії на основі наявної інформації про діяльність терористичних

угруповань, а також матеріалів, наданих МЗС, МВС, СЗР і ГУ ГШ ЗС Росії, готує пропозиції до Генпрокуратури Росії про заборону діяльності тих із них, які становлять загрозу безпеці Російської Федерації.

Генеральна прокуратура на підставі звернення ФСБ Росії готує позовну заяву і направляє її до Верховного суду РФ. Судова колегія у цивільних справах на своєму засіданні розглядає цю заяву та досліджує долучені до неї докази. У тому випадку, якщо суд визнає докази достатніми, він приймає рішення про визнання організації терористичною і забороняє її діяльність на території РФ.



Рис.5. Процедура формування Єдиного федерального списку терористичних організацій в РФ

До критеріїв формування списку терористичних організацій відносяться такі:

- проведення діяльності, спрямованої на зміну конституційного ладу Росії насильницьким, збройним способом, в тому числі з використанням терористичних методів;

- зв'язок з незаконними збройними формуваннями та іншими екстремістськими структурами, які діють на території Північнокавказького регіону;

- приналежність до організацій, визнаних міжнародним співтовариством терористичними, або зв'язок з ними.

Відповідно до пункту 5 статті 24 федерального закону «Про протидію тероризму» від 6 березня 2006 р. № 35-ФЗ **Єдиний федеральний список**

організацій, в тому числі іноземних та міжнародних організацій, визнаних судами Російської Федерації терористичними, веде федеральний орган виконавчої влади в галузі забезпечення безпеки.

Аналізуючи положення **українського законодавства**, можна констатувати, що для віднесення тієї чи іншої організації до терористичної або такої, що пов'язана із здійсненням терористичної діяльності, має бути застосовано судовий порядок.

Статтею 24 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» визначено, що організація, відповідальна за вчинення терористичного акту і визнана за рішенням суду терористичною, підлягає ліквідації, а належне їй майно конфіскується. Статтею 258-3 Кримінального кодексу України встановлено відповідальність за створення терористичної групи чи організації. На даний час українськими судами вже визнано винуватими та засуджено за цією статтею ККУ низку осіб.

Також в Україні визначені різні процедури застосування санкцій щодо осіб / суб'єктів, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності (судова і позасудова). Одна з них базується на нормах Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», а інша – на положеннях Закону України «Про санкції».

Так, Перелік осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції (далі - Перелік), формується відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 966. Ведення такого Переліку покладено на **Держфінмоніторинг**. Підпунктом 1 пункту 2 Порядку передбачено, що однією з підстав для внесення до Переліку є **рішення суду щодо віднесення (визнання) організації, юридичної або фізичної особи до такої (такою), що пов'язана з провадженням терористичної діяльності або розповсюдженням зброї масового знищення**. Відповідна підстава міститься

і в Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

У разі виявлення активів юридичної чи фізичної особи, включеної до Переліку, Держфінмоніторинг невідкладно подає Службі безпеки України узагальнені матеріали для вжиття за наявності відповідних підстав заходів до арешту майна (вкладів) такої особи.

Проте, даний Порядок не визначає умови внесення до вказаного Переліку організацій, які не мають статусу юридичної особи та не визнані терористичними на міжнародному рівні, але які пов'язані з провадженням терористичної діяльності та становлять загрозу безпеці України. Це унеможливує застосування санкцій до організацій, що діють в Україні або за її межами, характер діяльності яких містить ознаки, визначені статтею 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» і свідчить про їх терористичну сутність, а також юридичних і фізичних осіб, які підтримують зв'язки з цими організаціями.

Інший порядок формування санкційних списків – позасудовий – визначений Законом України «Про санкції». Такий підхід може застосовуватися щодо осіб, чия участь у діяльності організацій, визнаних терористичними, не викликає сумнівів (ватажки та інші особи, які публічно визнають свої зв'язки з такими організаціями). Проте й у цьому випадку визначені Законом процедури формування і ведення санаційного списку не позбавлені недоліків.

Так, статтею 1 Закону передбачено, що з метою протидії терористичній діяльності, можуть вживатися спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи, а частиною 2 статті 1 Закону визначено, що відповідні санкції застосовуються, зокрема, по відношенню до суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність. Проте, відповідно до статті 3 цього Закону у переліку підстав для вжиття зазначених заходів зазначено, зокрема: дії іноземної держави, іноземної юридичної чи фізичної особи, інших суб'єктів,

які створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності.

Очевидно, що у випадках, пов'язаних з протидією тероризму, пропозиції щодо застосування або скасування санкцій та внесення змін до відповідного списку мають вноситись на розгляд РНБОУ Службою безпеки України відповідно до частини 1 статті 5 Закону. Проте, Законом не визначені критерії, за якими суб'єкт може бути визнаний таким, що здійснює терористичну діяльність, або таким, що їй сприяє.

Аналіз положень цього Закону свідчить, що відповідні пропозиції СБУ можуть подаватись за відсутності судових рішень щодо визнання організації терористичною. Це, у свою чергу, не узгоджується зі статтею 24 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» (щодо відповідальності організації за терористичну діяльність). З іншого боку, відсутність чітких критеріїв віднесення суб'єкта до такого, що здійснює терористичну діяльність або сприяє їй, не виключає зловживань під час прийняття відповідних рішень.

Така ситуація створює підґрунтя для оскарження рішень РНБОУ України щодо запровадження санкцій стосовно організацій, фізичних і юридичних осіб, які здійснюють терористичну діяльність або сприяють їй, дозволяє суб'єктам, які вчинили злочин, уникати відповідальності.

Запровадженню процедури визнання організації терористичною в Україні перешкоджає низка недоліків законодавства. Зокрема, наразі не визначено:

- державний орган, який відповідно до своїх повноважень звертатиметься до суду з пропозицією визнати організацію терористичною;
- інстанційну підсудність справ про визнання організації терористичною;
- межі доказування того, що діяльність тієї, чи іншої організації містить ознаки терористичної;

- процедуру розгляду судами справ про визнання організації терористичною тощо.

Слід зазначити, що певні кроки до вирішення цієї проблеми вже зроблено. Групою народних депутатів України підготовлено та внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення механізмів боротьби з тероризмом» (реєстр. № 2139 від 13.02.2015 р.). Зокрема, зазначеним законопроектом передбачається:

- визначити Службу безпеки України уповноваженим органом, який звертатиметься до суду з пропозицією визнати організацію терористичною;
- визначити Верховний Суд України судом першої інстанції у справах про визнання організації терористичною;
- визначити матеріали, що можуть слугувати доказами щодо здійснення терористичної діяльності;
- визначити порядок розгляду судом подання про визнання організації терористичною;
- визначити порядок оскарження рішення про визнання організації терористичною;
- визначити порядок ведення реєстру організацій, визнаних терористичними на території України;
- обов'язок щодо ведення вказаного реєстру покласти на Раду національної безпеки і оборони, при цьому внесення до нього відомостей має здійснюватись працівниками Апарату РНБО України.

Доцільно погодитися із запропонованими у законопроекті підходами щодо:

- визначення СБУ уповноваженим органом, який звертатиметься до суду з пропозицією визнати організацію терористичною;
- визначення Верховного Суду України як суду першої інстанції у справах про визнання організацій терористичними;
- визначення джерел доказів щодо здійснення терористичної діяльності;

запровадження ведення реєстру організацій визнаних терористичними на території України.

У той же час, зазначений законопроект потребує певного доопрацювання. Так, вбачається доцільним функцію щодо ведення та оприлюднення реєстру організацій, визнаних терористичними на території України, покласти на Службу безпеки України, а не РНБОУ, враховуючи, що відповідно до ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» СБУ є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю.

Також серед підстав для внесення *організації*, юридичної чи фізичної особи до Переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції, законопроектом пропонується визначити *рішення суду та/або компетентного органу* щодо віднесення організації, юридичної або фізичної особи до такої, що пов'язана з провадженням терористичної діяльності або розповсюдженням зброї масового знищення. Тобто, такі пропозиції передбачають можливість визнання організації терористичною компетентним органом у позасудовий спосіб. Зазначене не узгоджується із ст. 24 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» та створює теоретичну можливість застосування різних процедур (судової або позасудової) до різних організацій.

Аналогічні недоліки містить й частина законопроекту, в якій передбачається, що підставою для виключення *організації*, юридичної чи фізичної особи із зазначеного переліку може стати *рішення суду або компетентного органу* щодо віднесення (визнання) організації, юридичної або фізичної особи до такої (такою), що не пов'язана з провадженням терористичної діяльності або розповсюдженням зброї масового знищення. Виникають сумніви, чи може компетентний орган прийняти рішення щодо визнання організації такою, що не пов'язана з провадженням терористичної діяльності, у разі, якщо рішення про визнання її причетною до терористичної діяльності було прийнято у судовому порядку.

Таким чином, визнання організації терористичною, оскарження і відміна відповідного рішення мають відбуватися виключно у судовому порядку.

Крім цього, законопроектом № 2139 пропонується визначити Верховний Суд України як суд першої інстанції при розгляді справ про визнання організації терористичною, а розгляд відповідного подання має здійснюватись на засіданні Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України (за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від її складу). Проте, законопроектом не передбачається внесення змін та доповнень до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення повноважень ВСУ як суду першої інстанції у справах про визнання організацій терористичними. Така ситуація може призвести до унеможливлення реалізації запропонованої правової норми.

Також законопроектом не визначено іншого способу визнання організації такою, що не причетна до терористичної діяльності, ніж **оскарження у 10-денний термін** відповідного рішення. Видається, що така процедура може трактуватися як певне обмеження конституційного права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. З огляду на викладене, вбачається доцільним розширити можливості для оскарження судового рішення та виключення організації зі списків (реєстрів) організацій, визнаних терористичними на території України. Зокрема, доцільно встановити термін оскарження відповідного судового рішення не з моменту його винесення, а від дати його оприлюднення. Також слід визначити суб'єктів, які можуть звертатися до суду щодо відміни рішення про визнання організації терористичною.

Усунення зазначених недоліків законодавства України дозволить врегулювати процедуру визнання організації терористичною, а також

удосконалити і узгодити порядки формування і ведення відповідних санкційних списків.

У результаті відповідні процедури мають виглядати так:

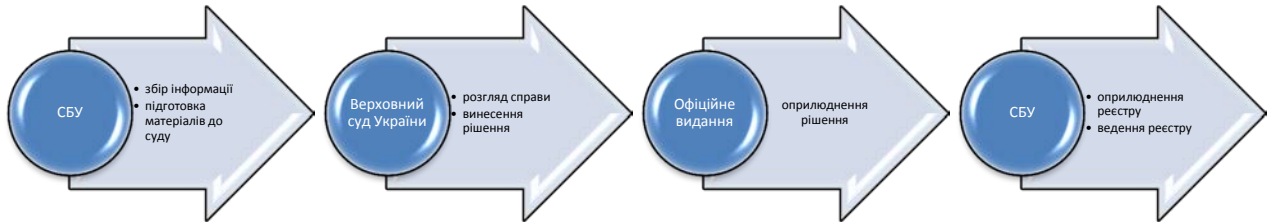


Рис.6. Процедура визнання організацій терористичними в Україні

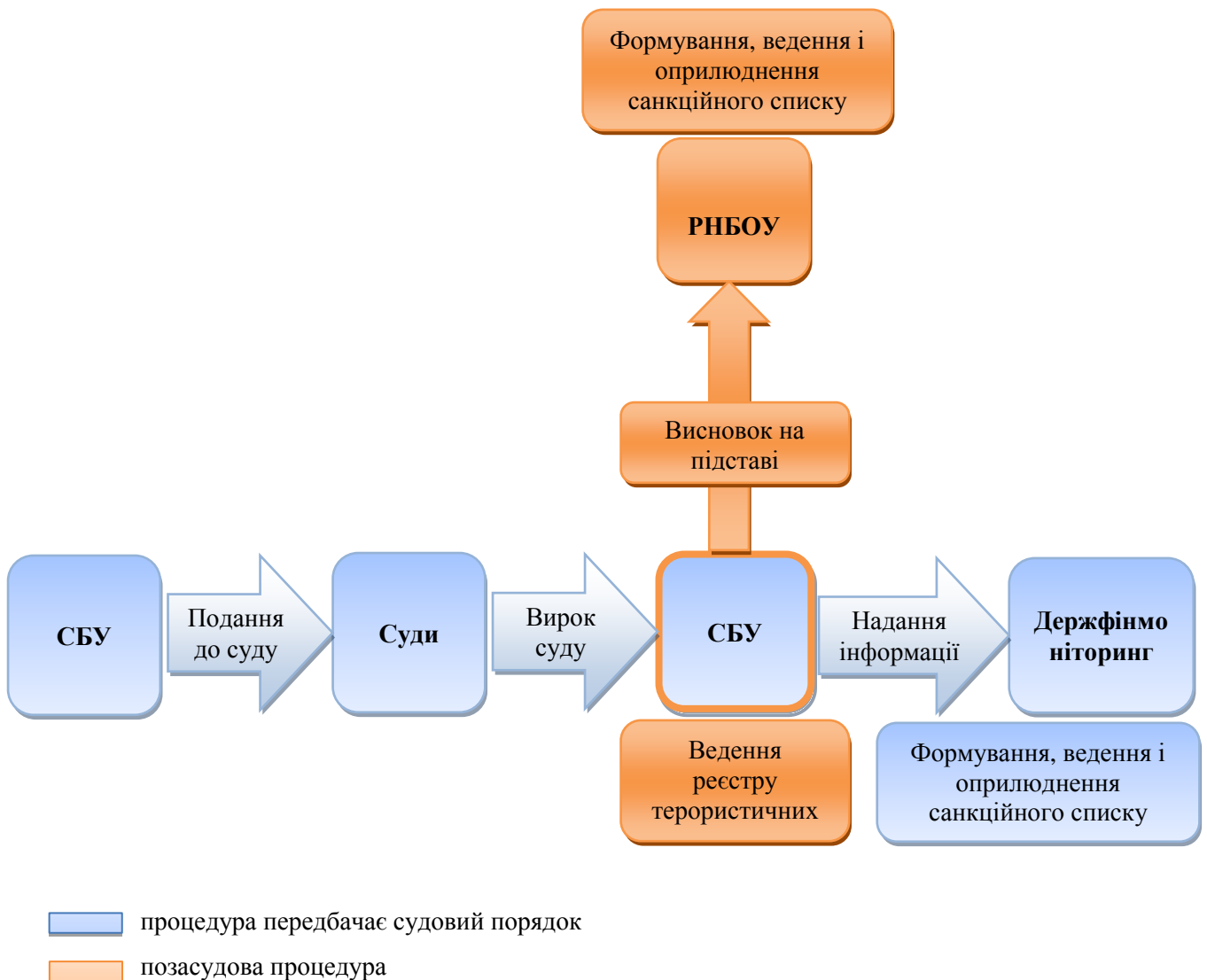


Рис.7. Процедури формування санкційних списків щодо осіб, які беруть участь у терористичній діяльності

Висновки:

1. З початком проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей вітчизняна система боротьби з тероризмом не зазнала принципових та суттєвих змін, довівши при цьому свою дієздатність та ефективність в умовах гібридної війни.

2. Законодавство України у сфері боротьби з тероризмом потребує подальшого удосконалення, зокрема щодо уточнення переліку суб'єктів боротьби з тероризмом, а також визначення механізму (процедури) визнання організації терористичною.

Відсутність зазначеного правового механізму не дає змоги реалізовувати окремі положення законодавства щодо протидії фінансуванню тероризму, виявлення, арешту та вилучення фінансових та інших активів організацій і осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності.

3. У багатьох країнах світу запроваджено ведення списків (переліків), до яких вносяться дані щодо окремих осіб, груп та організацій, стосовно яких запроваджено низку санкційних заходів, здійснюється суворий фінансовий моніторинг з метою недопущення надання ними фінансової, матеріальної або іншої допомоги терористичним організаціям.

Відповідно до світової практики визнання організацій терористичними може здійснюватись у судовому або позасудовому порядку.

4. Українським законодавством передбачено, що для визнання організації терористичною має бути прийняте відповідне судове рішення.

Завдання щодо запровадження цього порядку частково вирішуються законопроектом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення механізмів боротьби з тероризмом» (реєстр. № 2139 від 13.02.2015). У той же час, цей законопроект містить низку недоліків, що можуть ускладнити практичне застосування запропонованого механізму, а отже потребує доопрацювання.

5. Законодавством України передбачені дві альтернативні процедури формування санкційних списків щодо суб'єктів, які ведуть терористичну діяльність або сприяють їй: у судовому порядку – на підставі Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» та у позасудовому порядку – на підставі Закону України «Про санкції».

Обидві процедури потребують удосконалення і узгодження з нормами інших законодавчих актів.

Пропозиції:

1. Кабінету Міністрів України доцільно:

підготувати законопроект щодо внесення змін до статті 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», додавши Національну гвардію України до переліку суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції;

підготувати законопроект щодо внесення змін до Закону України «Про санкції», визначивши критерії віднесення суб'єктів (організацій, фізичних і юридичних осіб) до таких, що здійснюють терористичну діяльність або сприяють їй;

опрацювати положення законів України «Про боротьбу з тероризмом», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» та «Про санкції» з метою законодавчого визначення єдиного підходу до визнання організації терористичною, а також удосконалення й узгодження процедур ведення відповідних санкційних списків (переліків, реєстрів);

підготувати зміни до Порядку формування переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України

від 25 листопада 2015 р. № 966, в частині уточнення порядку внесення до цього переліку організацій, визнаних терористичними на території України, та виключення з нього.

2. Верховній Раді України при опрацюванні законопроекту № 2139 від 13.02.2015 слід враховувати таке:

- функцію щодо ведення реєстру організацій, визнаних терористичними на території України, доцільно покласти на Службу безпеки України;

- при визначенні Верховного Суду України як суду першої інстанції у справах про визнання організацій терористичними необхідне внесення змін та доповнень до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідного уточнення повноважень ВСУ;

- необхідно усунути колізію між запропонованими змінами до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» щодо можливості «компетентного органу» визнавати організацію терористичною та нормами Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо такого визнання у судовому порядку;

- доцільно визначити термін оскарження судового рішення щодо визнання організації терористичною не з моменту його винесення, а від дати його оприлюднення;

- слід визначити суб'єктів, які можуть звертатися до суду щодо відміни рішення про визнання організації терористичною.

Відділ проблем національної безпеки

Резнікова О.О., Місюра А.О.