

УДК 343.326 (477)

О. С. Шеремет

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ
ТЕРОРИСТИЧНОГО СПРЯМУВАННЯ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ**

У статті подано ретроспективний аналіз виникнення тероризму та терористичної діяльності й розкрито його сучасний зміст. Акцентовано увагу на законодавчих антитерористичних заходах. Надано характеристику особам, які схильні до прояву тероризму. Проаналізовано зміст заходів, що вживалися громадою для захисту від терористичної діяльності.

Ключові слова: місцева громада, органи місцевого самоврядування, тероризм, запобігання злочинам.

Протидія злочинності в Україні є одним з пріоритетних напрямів державної політики. Сучасні реалії диктують нові виклики, й особливою сьогодення стало протистояння проявам терористичного спрямування. Останнім часом законодавець передбачив низку заходів кримінально-правового характеру, що посилюють кримінальну відповідальність за державну зраду, участь у незаконних збройних формуваннях, втягнення у вчинення терористичного акту тощо. Як слушно зазначає Л. М. Демидова, враховуючи сучасні події, що відбуваються в багатьох зарубіжних країнах і на українській території, актуальним є встановлення та аналіз змістовних ознак такої діяльності, співвідношення їх із поняттями "особливий період", "збройна агресія", "воєнний конфлікт" [3, с. 79–80].

Кожна реформа може бути успішно реалізована лише за умови участі інститутів громадянського суспільства, всього населення, що пов'язано з максимальною її відкритістю. Органи місцевого самоврядування повинні мати виключні права на вирішення всіх питань, які мають місцеве значення.

На теоретичному рівні ця проблема є досить новою. Найсуттєвіший внесок було зроблено українським ученим В. П. Ємельяновим. Також побічно ці проблеми в розрізі запобігання злочинності досліджували Ю. В. Баулін, В. В. Голіна, В. К. Гришук, А. П. Закалюк, В. С. Зеленецький, О. Г. Кальман, В. Я. Настюк, А. В. Савченко, О. І. Чучаєв. Останнім часом у зв'язку із загостренням політичної ситуації на сході України вчені усе частіше приділяють увагу цьому питанню, проте поза увагою залишається роль органів місцевого самоврядування в протидії тероризму.

Мета статті – надати ретроспективний аналіз виникнення тероризму й терористичної діяльності; розробити пропозиції щодо змісту заходів, яких повинна вживати громада для захисту від терористичної діяльності.

Тероризм є досить складним, багаторівневим явищем, що посягає на суспільні відносини різними способами. Аналіз наукової літера-

тури, міжнародних документів, а особливо кримінального законодавства свідчить, що тероризм має глибоке коріння. Як слушно зазначає В. П. Ємельянов, як діяння тероризм існує у трьох рівнях (розуміннях): 1) тероризм у вузькому (власному) розумінні; 2) тероризм у широкому розумінні; 3) тероризм у найбільш широкому розумінні [10, с. 7].

Терор і тероризм мають давню історію й супроводжують людство протягом його існування. Вони знаходили своє відбиття при битвах Древнього Риму та християнства, Візантії й Арабського халіфату, середньовічних папства й імперії, в загибелі Іспанської армади, направленої для підпорядкування "єретичної" Англії, Варфоломійської ночі, коли були знищені тисячі французьких гугенотів [1]. До терору й тероризму як форми впливу на соціум долучались єврейські "сикарії" й ісламісти, германські ландскнехти, турецькі яничари, британські пірати й "свята" інквізиція, французькі якобинці, революціонери й контрреволюціонери. Цей список можна продовжувати до сьогоденні, і це дасть нам змогу дійти висновку, що терор та тероризм – це як злочинність і суспільство, що мають глибокі коріння. За таких умов ми підкреслюємо, що при розробці нинішнього антитерористичного законодавства варто поглянути в минуле і скористатись досвідом як позитивного, так і негативного змісту. Хоча терор часто не знаходив кримінально-правової оцінки, тероризм завжди мав юридичні підвалини.

Тероризм досі знаходить усе нові прояви, а разом із цим законодавчі приписи й заборони знаходять нові форми протидії цьому явищу. У стародавні часи злочинні прояви, що мають сучасну назву терористичні акти, розглядали як злочини, що посягають на життя людини, і карали кровною помстою, вигнанням та матеріальною компенсацією. Зокрема, найдавніші пам'ятки руського права, договори Олега (911 р.) та Ігоря (945 р.) з греками, встановлювали порядок відповідальності та кровної помсти. Згідно з договорами Олега та Ігоря з греками, родичі потерпілого наділялись правом кровної помсти

при підтвердженні такого права судом. Майно, що належало злочинцю, також переходило у володіння родичів [6].

У першій редакції "Руської правди" XI ст. (так звана "Правда Ярослава") право кровної помсти зберігалось, проте у випадку згоди родичів передбачалась матеріальна компенсація та встановлювався її розмір. Лише синами Ярослава у другій редакції "Руської правди" ("Правда Ярославичів", друга половина XI ст.). право кровної помсти було відмінено [2].

Одночасно до середини XVI ст. сформувався й поняття лихого чоловіка, нинішнього терориста, для якого розбій, бандитизм, участь у збройних заворушеннях тощо було професійним заняттям. Якщо поняття лихого чоловіка раніше означало в широкому розумінні того, хто завдає значних матеріальних втрат, у вузькому – тих, хто займається розбоєм, душогубством, то ситуація змінюється у 30-і рр. XVI ст. У ході земсько-губернських реформ 30–50-х рр. XVI ст. "лихий чоловік" означало, що особа не тільки завдає значних збитків, а є суспільно небезпечною. Зокрема, у Белозерській губній грамоті 1539 р. вказано, що непоодинокими є напади злочинних банд на селища та інші населені пункти з метою пограбувань, розбійних нападів, вбивств тощо, пов'язаних із заволодінням власністю, а також спостерігається корисний зв'язок населення з державними чиновниками та зграями. Зазначено, що "в тех наших волостях многие села и деревни разбойники разбивают и животы наши грабят, и села и деревни жгут, а на дорогах многих людей грабят и разбивают и убивают многих людей до смерти" [11, с. 64]. Судебник 1550 р. затвердив обов'язковість смертної кари для "лихих людей". В Уставній книзі "Разбойного приказа" вказано, що смертна кара повинна бути застосована до всіх причетних до злочинних дій у зраї, оскільки утримання їх у тюрмах може спричинити підвищення насильства і звільнення співучасниками банди.

Соборне уложення 1649 р. (Уложення царя Олексія Михайловича) було прийнято на хвилі заворушень посадських людей, стрільців, холопів та боярської двірні проти правлячої верхівки на чолі з боярином Б. І. Морозовим. Для протидії розповсюдженню терористичних актів на зборах громади, а саме дворян та торгових людей, було прийнято рішення подати царю чолобитну щодо скликання Земського собору з метою вдосконалення законодавства, зокрема з протидії тероризму. Результатом дії громади стало закріплення в Уложенні діянь, котрі в сучасному розумінні можна розглядати як аналог злочинів терористичного характеру [9, с. 356–360]. Так, глава 1 "О богохульниках и о церковных мятежниках" містила 9 статей. Головна ідея цієї глави – захист християнської віри від еретиків та іновірців ("хула на Бога и спаса нашего Иисуса Христа, или на рождшую его Пречистую Владычицу нашу Богородицу и Приснодеву Марию, или на честный крест, или на

святых его угодников..."). "Хулу на Бога" вважали одним з найтяжчих злочинів, що карався спаленням винного [11 с. 92].

У період правління Івана Грозного в Уложенні 1649 р. в главі 2 "О Государской чести, и как его Государское здоровье оберегать" з'явилося декілька статей про охорону особи монарха та інші злочини терористичного спрямування (посягання на "государьово здоровіє" (ст. 1, 21), посягання на захоплення влади (ст. 2), зрада (ст. 3–12), підпал міста (ст. 4), "не донесення про підготовку востання чи змови або інший умисел" (ст. 19) тощо) [15, с. 56].

Артикул військовий Петра I, що діяв паралельно з Уложенням 1649 р. до створення Зводу законів Російської імперії, включав не тільки військові статті, а й мав перелік політичних та загальнокримінальних злочинів. Наприклад, відомо, що декабристи були покарані на основі норм Соборного уложення та Військових артикулів Петра I [13, с. 56–57].

Перелік можна було б продовжувати, оскільки з метою протидії новим формам терористичної діяльності, зокрема, революційним рухом, імператорська влада постійно посилювала відповідальність за тероризм. Так, Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 р. (в ред. 1885 р.) та Уложення 1903 р. значно розширило коло політичних злочинів. Було введено спеціальну главу 2 "О бунте против власти верховной" за "создание сообщества для преступлений государственных" (ст. 1147), за "распространение слухов с умыслом, имеющим "политически зловердную цель или же явно оскорбительным для верховного правительства" (1158), за "изготовление или хранение в большом количестве оружия в целях, противных государственной безопасности" (1243) тощо [12].

Відправною інструкцією красного терору можна вважати інструкцію наркомату юстиції від 19.11.1917 р. "О революционном трибунале, его составе делах, подлежащих его ведению, налагаемых им наказаний и о порядке ведения их заседаний", яка по суті замінила дію кримінального та кримінально-процесуального законодавства. У ній було підкреслено, що при призначенні покарання необхідно керуватися не законами, а "обстоятельствами дела и велениями революционной совести" [14]. До так званої антитерористичної діяльності були залучені широкі верстви пролетаріату та новообрана влада громад. Як нам відомо, ця "революционная совесть" коштувала українському народу багатьох мільйонів людських життів.

У новому КК 1922 р. поняття тероризму не було, однак подано визначення контрреволюційних дій, що давало змогу не лише боротися з тероризмом, а й здійснювати владний терор проти свого народу. У КК 1926 р. тероризм визначено як контрреволюційний злочин. Його ознаки були описано в сумнозвісній ст. 58 КК, а саме: "руйнування або пошкодження з контррев-

волюційною метою вибухом, підпалом або іншими способами залізничних чи інших шляхів і засобів сполучення, засобів народного зв'язку, водопроводу, суспільних складів та інших споруд або державного чи громадського майна" [8]. Варто вказати, що дії цього кримінального закону, як і КК 1961 р., були детально відображені науковцями, зокрема В. П. Ємельяновим [4], де було визначено серйозні вади в їх застосуванні.

У зв'язку із загостренням криміногенної ситуації в країні, зростанням випадків тероризму при вирішенні політичних та економічних питань було внесено зміни й доповнення до нині чинного КК України. Проте, перед нами не стоїть завдання дати оцінку таким змінам. У цьому питанні ми поділяємо думки науковців, які досліджували проблеми застосування законодавства [5]. Для забезпечення миру й безпеки громади ми впевнені, що органи місцевого самоврядування повинні здійснювати низку координаційних та взаємодій з правоохоронними органами.

Як відомо, у структурі сучасних злочинів терористичного спрямування найбільш стійку та значну частину становлять умисні вбивства, умисне заподіяння тілесних ушкоджень різного ступеня тяжкості, інша організація терористичної діяльності. Останніми роками змінився й тип злочинця-терориста. Він відрізняється особливою жорстокістю, зухвалістю, цинізмом, ретельною підготовкою до найбільш цинічних, витончених проявів насильства та мучення жертви, кримінальним розрахунком і холоднокрів'ям у період підготовки та в момент вчинення злочинного посягання. Про актуальність дослідження особи такого злочинця свідчать численні розробки цієї проблематики з боку кримінологів, психологів, психіатрів, соціологів як в Україні, так і за кордоном.

Ми вже підкреслювали, що місцеве самоврядування – це багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке можна характеризувати різнобічно. Однак, за органами місцевого самоврядування мають бути закріплені такі функції, які цілком забезпечують виконання ними власних повноважень. До вирішення питань, які мають місце значення, належать широкомасштабні заходи боротьби зі злочинністю. Так, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. (з відповідними змінами та доповненнями) забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян є однією з основних функцій місцевого самоврядування. Одночасно держава так само має забезпечувати державними ресурсами виконання цими органами делегованих їм державою повноважень щодо збереження життя, здоров'я, честі і гідності громадян, спокою в їх домівках, дотримання законності при виконанні правоохоронними органами власних функцій тощо.

Ми вважаємо, що в протидії тероризму органи місцевого самоврядування повинні здійс-

нювати загальнопрофілактичні та спеціально-профілактичні функції, адже суспільство має поступово відмовлятися від репресій, якомога швидше застосовувати цивілізовані заходи протидії злочинності. Слід сприяти розвитку відновлювального правосуддя, коли конфліктні ситуації вирішуватимуться шляхом домовленостей, а не кровопролиття. Такі позитивні світові приклади втілення тих чи інших заходів протидії існують, зокрема, у Німеччині, Фінляндії, Франції, Швеції та інших країнах.

Місцевим громадам необхідно відновити роботу не тільки з відновлення національних традицій, а і зі збереження інтернаціоналізму, терпимості та злагоди, добросусідських відносин. Необхідно докладати зусиль до накопичення позитивного досвіду протидії злочинності шляхом підняття правосвідомості й моральності суспільства. Як слушно зазначає Н. Крісті, незважаючи на сучасне ускладнення кримінологічної ситуації в суспільстві, необхідно переборювати репресивну свідомість населення [7, с. 22].

Відомо, що зараз можна спостерігати розбалансованість системи координації дій між владою та правоохоронцями-практиками. Як видається, органи місцевого самоврядування повинні взяти на себе основний обов'язок щодо координації дій із запобігання злочинам. В основі організації такої діяльності може бути координація дій та співробітництво зі ЗМІ, системна професійна та психологічна підготовка службовців правоохоронних органів, технічне оснащення, збільшення фінансових дотацій на утримання штату за рахунок місцевого бюджету тощо. Для такої роботи потрібно залучати, насамперед, керівників органів місцевого самоврядування, а також юристів, політологів, економістів, психологів, соціологів та інші категорії спеціалістів.

Висновки. Таким чином, нами встановлено, що витоки тероризму мають глибокі корені. Незважаючи на законодавчі заходи, що вживались протягом століть, викоринити терористичну діяльність не вдалося. Як вбачається, у подальшому потребує вивчення основних напрямів і форм участі інститутів громадянського суспільства в антитерористичній діяльності. Органи місцевого самоврядування повинні виконувати загальнопрофілактичні та спеціальнопрофілактичні функції.

Список використаної літератури

1. Антологія мирової мислі : в 5 т. – Москва, 1999. – Т. 1: Античний мир и Восточные цивилизации. – 790 с.
2. Білецький Л. "Руська Правда" й історія її тексту / Л. Білецький ; за ред. Ю. Книша. – Вінніпег : Укр. Вільна Академія наук в Канаді, 1993. – 166 с.
3. Демидова Л. М. Кримінально-правова оцінка умов воєнного стану та періоду збройного конфлікту при кваліфікації державної зради / Л. М. Демидова // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук.

- пр. / редкол. В. І. Борисов та ін. – Харків : Право, 2014. – Вип. 28.- С. 79–88.
4. Емельянов В. П. Уголовно-правовое противодействие терроризму : монография / В. П. Емельянов, М. Н. Иманлы, И. Н. Рыжов. – Харьков : Право, 2014. – 88 с.
 5. Емельянов В. П. Террористичні злочини: кримінально-правова характеристика та питання вдосконалення антитерористичного законодавства : монографія / В. П. Емельянов, Л. В. Новікова, М. В. Семікін ; за заг. ред. В. П. Емельянова. – Харків : Кроссрууд, 2007. – 216 с.
 6. Законодательство Древней Руси и периода образования русского централизованного государства. – Санкт-Петербург, 1996. – Т. 1. – 360 с.
 7. Кристи Н. Борьба с преступностью как индустрией. Вперед, к Гулагу западного образца / Н. Кристи ; пер. с англ. А. Петрова, В. Пророковой. – Москва : Центр содействия реформе уголовного правосудия, 2001. – 224 с.
 8. Михайленко П. П. Нариси з історії кримінального законодавства Української РСР / П. П. Михайленко. – Київ : Вид-во Академії наук УРСР, 1959. – Ч. 1. – 439 с.
 9. Полное собрание русских летописей. – Санкт-Петербург : Типография Эдуарда Праца, 1848. – Т. 4. Памятники русско-го права. – Вып. 4. – 360 с.
 10. Проблеми систематизації та комплексного розвитку антитерористичного законодавства України : монографія / за заг. ред. В. С. Зеленецького, В. П. Емельянова. – Харків : Право, 2008. – 96 с.
 11. Рогов В. А. История уголовного права террора и репрессий в Русском государстве XV-XVII вв. / В. А. Рогов. – Москва : Юрист, 1995. – 268 с.
 12. Российское законодательство X-XX веков. – Москва : Мысль, 1991. – 400 с.
 13. Семенова А. В. Временное революционное правительство в планах декабристов / А. В. Семенова. – Москва : Мысль, 1982. – 206 с.
 14. Стучка П. Старый новый суд / П. Стучка // Петроградская правда. 1918. 3, 4, 5, янв; СУ РСФСР 1917. № 4. Ст. 50: Сб. док. по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР. 1917–1952. – Москва, 1953. – С. 16, 41, 79.
 15. Тельберг Г. Г. Очерки политического суда и политических преступлений в Московском государстве XVII века / Г. Г. Тельберг, приват-доц. Моск. ун-та. – Москва : Тип. Имп. Моск. ун-та, 1912. – VII. – 342 с.

Стаття надійшла до редакції 09.03.2015.

Шеремет О. С. Местное самоуправление в противодействии преступлениям террористической направленности: ретроспективный анализ

В статье представлен ретроспективный анализ возникновения терроризма и террористической деятельности. Раскрыто современное его содержание. Поскольку террор и терроризм имеют давнюю историю и сопровождают человечество на протяжении его существования, акцентировано внимание на законодательных мерах антитеррористического характера. Предложены направления органов местного самоуправления по защите от угроз террористической направленности.

Ключевые слова: местная община, органы местного самоуправления, терроризм, предупреждение преступлений.

Sheremet O. Local Government in Combating Terrorist Crimes: A Retrospective Analysis

A retrospective analysis of terrorism and terrorist activities. Opened its content current. It is established that terrorism is a complex, multi-level phenomenon, infringing upon social relations in different ways. Given the current events taking place in many foreign countries and on Ukrainian territory, is to establish relevant and meaningful analysis of signs of such activity, the ratio of the concepts of "special period", "armed aggression", "military conflict".

Because terror and terrorism have a long history and accompany mankind throughout its existence, also focused on the anti-terrorist legislative measures.

It is emphasized that the development of the current anti-terrorism legislation should look to the past and to use the experience as a positive and negative sense. While terror often find criminal legal assessment, terrorism has always been legal foundations.

Terrorism is now to all new displays, and with it the legal prescriptions and prohibitions are combating new forms of this phenomenon. In ancient times, criminal manifestations that are called modern terrorist acts considered as crimes that infringe on human life and punishable vendetta, outcast and the pecuniary compensation.

In combating terrorism, local governments should implement precautions. Local communities should not only resume work on restoration of national traditions and the conservation and internationalism, tolerance and harmony, good neighborly relations. Efforts should be made to the accumulation of positive experience of combating crime by raising justice and morality.

Key words: the local community, local governments, terrorism, the prevention of crimes.