УДК 340.132+351.746.1:[343.98:323.283]
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/168

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АРЕАЛ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ НА МОРІ СИЛАМИ ДЕРЖПРИКОРДОНСЛУЖБИ

REGULATORY AND LEGAL AREA OF COMBATING TERRORISM AT SEA BY THE FORCES OF THE STATE BORDER SERVICE OF UKRAINE

Оверченко Ю.А., д.філос. в галузі права,
старший викладач кафедри спеціальних дисциплін
Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

У статті окреслюється нормативно-правовий ареал протидії тероризму на морі силами Державної прикордонної служби України. Автор наголошує на актуальності питання протидії тероризму на морі в умовах агресивної воєнної активності російської федерації проти України. Виділено основні детермінанти вчинення кримінальних правопорушень терористичної спрямованості, які тісно пов'язані з порушеннями прилеглої зони з терористичною метою. Такими чинниками визначено: економічні, політичні, соціальні, релігійні, психологічні, правові, організаційні, управлінські. Надано їхню коротку характеристику.

Наголошено, що з урахуванням виділених автором детермінант, законодавець органічно та обґрунтовано включив у число суб'єктів боротьби з тероризмом Державну прикордонну службу України.

У межах безпосередньо нормативно-правового ареалу антитерористичної діяльності Держприкордонслужби було надано огляд і здійснено коротку характеристику приписів Законів України «Про боротьбу з тероризмом», «Про Державну прикордонну службу України», «Про прилеглу зону України», Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації, Концепції боротьби з тероризмом (нормативно-правовий акт Президента України), Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків (нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України). Крім того, автор робить огляд окремих процедур щодо цивільних суден у територіальних водах України та в відкритому морі. При цьому зроблено посилання на відповідні приписи Конвенції ООН з морського права 1982 року, Конвенції ООН про умови реєстрації морських суден 1986 року, Конвенції ООН про відкрите море 1958 року.

Розкриваються повноваження Морської охорони Держприкордонслужби взагалі, органів Морської охорони, командирів кораблів (катерів) морської охорони щодо процедур участі в протидії тероризму на морі.

Зроблено відповідні висновки й надано рекомендації щодо удосконалення існуючого порядку дій.

Ключові слова: тероризм, тероризм на морі, протидія тероризму, Державна прикордонна служба України, Морська охорона Державної прикордонної служби України.

The article outlines the normative and legal area of combating terrorism at sea by the forces of the State Border Service of Ukraine. The author emphasizes the relevance of the issue of combating terrorism at sea in the conditions of aggressive military activity of the russian federation against Ukraine. The main determinants of the commission of terrorist-oriented criminal offenses are identified, which are closely related to violations of the adjacent zone with a terrorist purpose. Such factors are defined as: economic, political, social, religious, psychological, legal, organizational, managerial. A brief description of them is given.

It is emphasized that, taking into account the determinants highlighted by the author, the legislator organically and reasonably included the State Border Service of Ukraine among the subjects of the fight against terrorism.

Within the direct regulatory and legal area of the anti-terrorist activity of the State Border Service, an overview and a brief description of the provisions of the Law of Ukraine "On Combating Terrorism", the Law of Ukraine "On the State Border Service of Ukraine", the Law of Ukraine "On the Adjacent Zone of Ukraine", the State Aviation Security Program was provided of civil aviation, the Concept of Combating Terrorism (legal act of the President of Ukraine), Regulation on the unified state system of prevention, response and termination of terrorist acts and minimizing their consequences (legal act of the Cabinet of Ministers of Ukraine). In addition, the author reviews individual procedures for civilian vessels in the territorial waters of Ukraine and in the open sea. At the same time, reference is made to the relevant provisions of the UN Convention on the Law of the Sea of 1982, the UN Convention on the Conditions of Registration of Maritime Vessels of 1986, and the UN Convention on the High Seas of 1958.

The powers of the Maritime Guard of the State Border Service of Ukraine in general, the Maritime Guard bodies, the commanders of the Maritime Guard ships (boats) regarding the procedures for participation in combating terrorism at sea are revealed. Relevant conclusions were drawn and recommendations were made for improving the existing procedure.

Key words: terrorism, terrorism at sea, counter-terrorism, State Border Service of Ukraine, Maritime Guard of the State Border Guard Service of Ukraine.

Актуальність терористичних загроз і викликів для України не викликає жодних сумнівів. І, у першу чергу це пов'язано з агресивною воєнною активністю російської федерації проти нашої держави. Разом із тим, не зважаючи на такі специфічні умови, обґрунтовані бойовими діями, зберігається набір основних детермінант вчинення кримінальних правопорушень терористичної спрямованості, які тісно пов'язані з порушенням прилеглої зони з терористичною метою.

Такими чинниками є:

1. Економічні: економічна нестабільність, конкурентна боротьба за обмежені ресурси; у тому числі недосконалі економічні важелі впливу (як прямого, так і опосередкованого) на міграційні процеси.

2. Політичні: наявність на території певного регіону або окремої держави політичних конфліктів (у тому числі між різними гілками влади демократичних держав); наявність військових конфліктів на всій території або її окремих частинах, підвищена військова загроза з боку іншої держави.

3. Соціальні: нав'язування певного світогляду, способу життя та соціально-культурних цінностей, що суперечить традиціям окремих верств суспільства (у тому числі домінування кримінальної субкультури); загострення соціальної нерівності, зростання рівня безробіття, проблеми збільшення числа багатодітних сімей, маргіналізація суспільства тощо.

4. Релігійні: наявність на території певного регіону або окремої держави релігійних або ідеологічних протиріч.

5. Психологічні: нагнітання і продукування зацікавленими особами взаємної ненависті між представниками різних поглядів і переконань; поширення інформаційно-психологічного впливу та ідей радикального ісламу, про-

пагування ваххабізму (що доволі тісно переплітається з чинниками як з релігійної, так і з соціальної групи).

6. Правові: зростання масштабів організованої злочинності у сфері незаконного обігу вогнепальної зброї, вибухових речовин, наркотичних засобів та отруйних речовин; зацікавленість інших країн у формуванні протиріч і конфліктів на території окремої держави, забезпечення злочинних структур відповідною матеріально-технічною базою та просування їх самих або їхніх проксі до владних структур і/або структур місцевого самоврядування.

7. Організаційні: недосконаліть інформаційно-аналітичної системи моніторингу за діяльністю радикальних та екстреміських організацій; створення високоточної керованої зброї та нових видів зброї масового ураження (геофізичної, інфразвукової, променевої тощо)

8. Управлінські: відсутність належного контролю за переміщенням осіб, які відправляються на заробітки в країни Близького Сходу.

Маємо застерегти, що визначені нами детермінанти тероризму не є вичерпними, проте, є взаємопов'язаними і взаємозалежними з мотиваційною основою терористичної діяльності. Саме мотиви є рушійною силою використання ідеології тероризму для вирішення сформованих протиріч та задоволення власних інтересів зацікавлених осіб. В окремих випадках вони можуть співпадати з причинами терористичної діяльності та бути її ідеологічним підґрунтям.

Саме з урахуванням вказаних нами вище чинників вітчизняним законодавцем доволі органічно було вписано Державну прикордонну службу України в число суб'єктів боротьби з тероризмом. Нормативно-правовий ареал цієї діяльності окреслений у різних актах національного законодавства.

Так, відповідно до статті 4 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» Державна прикордонна служба України є суб'єктом, який безпосередньо здійснює боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції. Частина п'ята статті 5 вказаного законодавчого акту розкриває способи дій Держприкордонслужби в цій царині:

– запобігання, виявлення та припинення спроб перетинання терористами державного кордону України, незаконного переміщення через державний кордон України зброї, вибухових, отруйних, радіоактивних речовин та інших предметів, що можуть бути використані як засоби вчинення терористичних актів;

– здійснення контрольно-дозвільних процедур із переміщення товарів (вантажів) у районі проведення антитерористичної операції;

– забезпечення безпеки морського судноплавства в межах територіальних вод та виключної (морської) економічної зони України під час проведення антитерористичних операцій [1].

Відповідно до статті 2 ЗУ «Про Державну прикордонну службу України», однією з основних функцій Держприкордонслужби є участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом [2].

Відповідно до пункту 14 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, через органи охорони державного кордону, у зоні відповідальності яких розташовані пункти пропуску для повітряного сполучення, у межах своїх повноважень протидіє спробам незаконного переміщення через державний кордон зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів та предметів, заборонених до переміщення через державний кордон [3].

Концепцією боротьби з тероризмом, затвердженою відповідним Указом Президента України, передбачається посилення контролю за міграційними процесами, підвищення дієвості заходів з протидії нелегальній міграції, виявлення та перекриття каналів переправлення через державний кордон України осіб, які підозрюються у причетності до терористичної діяльності та/або перебувають у міжнародному розшуку [4].

Не залишився осторонь і Кабінет Міністрів України, передбачивши в Положенні про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, крім загальних заходів (здійснення постійного обміну інформацією з Антитерористичним центром з використанням наявних засобів зв'язку; забезпечення готовності сил і засобів, що залучаються до проведення антитерористичних операцій; наданні Антитерористичному центру пропозицій до проєкту плану проведення антитерористичної операції на об'єктах можливих терористичних посягань; забезпечення належного рівня захисту та охорони об'єктів можливих терористичних посягань; здійснення заходів щодо недопущення можливого застосування під час вчинення терористичного акту зброї, боєприпасів, вибухових, отруйних речовин і засобів масового ураження; організації заходів щодо інформування та підготовки населення до дій в умовах загрози або вчинення терористичного акту) і специфічні повноваження суб'єктів боротьби з тероризмом. Серед них – здійснення заходів щодо посилення безпеки, охорони громадського порядку та державного кордону [5].

Всі зазначені повноваження, проілюстровані нами в наведених вище нормативно-правових актах, щодо боротьби з тероризмом на морі покладаються на загони морської охорони Державної прикордонної служби України. Відповідно приписам ЗУ «Про прилеглу зону України», з метою запобігання порушенням митного, фіскального (податкового), імміграційного (міграційного), санітарного законодавства України у межах території України, включаючи її внутрішні води або територіальне море, або притягнення до відповідальності за його порушення уповноважений орган, який забезпечує недоторканність державного кордону та охорону суверенних прав України в її прилеглій та виключній (морській) економічній зонах (а цим органом є саме Морська охорона Державної прикордонної служби України – Ю.О.), може здійснювати такі заходи:

1) зупинення суден;

2) огляд суден;

3) затримання чи арешт суден та/або членів їх екіпажу, крім військових кораблів та інших державних суден, які використовуються з некомерційною метою.

Слід звернути увагу, що цим законом уповноваженому органу (тобто Морській охороні Держприкордонслужби) надається право, якщо судно порушило законодавство України і робить спробу зникнути, переслідувати його по гарячих слідах з метою затримання та притягнення до відповідальності згідно із Конвенцією ООН з морського права 1982 року. Особливістю є те, що переслідування припиняється, як тільки переслідуване судно увійде в територіальне море держави, під прапором якої плаває судно, або будь-якої третьої держави [6].

Зупинимось на цьому детальніше, зокрема ніяка держава, у відповідності зі статтею 89 Конвенції 1982 року [7], не вправі претендувати на підпорядкування якоїсь частини відкритого моря своєму суверенітету. У відкритому морі судно підпорядковується юрисдикції тієї держави, під прапором якої воно плаває. Між державою і судном повинен існувати реальний зв'язок. Цього не можна сказати про практику використання так званих «зручних» прапорів (Панами, Ліберії, Кіпру, Швейцарії й ін.). Після проголошення незалежності України багато з наших суден перейшли під «зручний» прапор, що призводить до поганих наслідків як для самої України, так і для українських моряків і членів їхніх сімей.

Слід зазначити, що Конвенція ООН про умови реєстрації морських суден 1986 року [8] обмежує подібну практику. Судно, що плаває під прапорами двох і більше держав, дорівнюється до судна, що не має національності. Судно не може перемінити свій прапор під час плавання або стоянки при заходженні в порт, крім випадків зміни права власності на нього. Проте, це не стосується суден, що плавають під прапором ООН і деяких інших міжнародних організацій. Зазвичай судно розглядається як частина території держави, у якій воно зареєстровано. Винятки з цього правила, а отже, і зі свободи судноплавства, установлюються міжнародними договорами. Стаття 110 Конвенції з морського права 1982 року встановлює певні права у відкритому морі військових кораблів із припинення незаконної діяльності перебуваючих там суден. Вони здійснюються шляхом огляду судна. Ці дії можливі, якщо в командира військового судна (судна Морської охорони) виникли підозри в тому, що зустрінуте судно:

– займається піратством;

– работоргівлею;

– не має національності;

– на ньому піднятий іноземний прапор;

– воно відмовляється підняти прапор, але має ту ж національність, що і даний військовий корабель [7].

У цих випадках військовий корабель здійснює заходи, які називаються «перевірка права судна на його прапор». Із цією метою його командир може послати шлюпку під командою офіцера до підозрюваного судна. Якщо після перевірки підозри залишаються, він може здійснити подальший огляд на борту цього судна з усією можливою обачністю. Утім, якщо ці підозри виявилися необґрунтованими й оглянуте судно не вчинило ніяких дій, які б виправдували цю підозрілість, йому повинні бути відшкодовані всі заподіяні збитки або шкода. Кожна держава самостійно визначає умови надання своєї національності суднам, правила реєстрації суден на її території і права судна плавати під її прапором (стаття 91 Конвенції з морського права 1982 року [7]). При цьому кожна держава:

– веде регістр суден;

– приймає юрисдикцію над кожним судном, що плаває під її прапором, і його екіпажем;

– забезпечує контроль здатності суден до плавання;

– забезпечує безпеку мореплавання, запобігає аварії.

Ні арешт, ні затримка суден не можуть бути зроблені у відкритому морі навіть у якості заходу розслідування по розпорядженню якої-небудь іншої влади, крім влади держави прапора судна. Водночас у прибережної держави існує право переслідування по «гарячих слідах», тобто при виявленні порушення на місці.

Ця правомочність передбачена статтею 23 Конвенції про відкрите море 1958 року [9]. Переслідування іноземного судна по «гарячих слідах» може бути вжито:

– якщо компетентні влади прибережної держави мають достатні підстави вважати, що це судно порушило закони і правила цієї держави;

– переслідування повинне початися тоді, коли іноземне судно або одна з його шлюпок знаходяться у внутрішніх водах, у територіальному морі або в прилеглій зоні держави, що переслідує, і може продовжуватися за межами територіального моря або прилеглої зони тільки за умови, якщо воно не переривається;

– право переслідування припиняється, як тільки переслідуване судно входить у територіальне море своєї країни або третьої держави;

– переслідування повинно бути почате після подачі зорового або світлового сигналу;

– переслідування може здійснюватися тільки військовими кораблями або військовими літальними апаратами, або суднами й апаратами, що знаходяться на урядовій службі і спеціально на це уповноважені.

Право переслідування не може здійснюватися стосовно військових кораблів, деяких інших суден, що перебувають на державній, поліцейській або митній службі.

У якості висновку вважаємо також звернути увагу на компетенцію уповноваженого органу (Морської охорони Держприкордонслужби) у прилеглій зоні, які повністю корелюються із завданнями щодо боротьби з тероризмом:

1. Заходи, відповідно до закону, здійснює уповноважений орган в особі командира корабля (катера) на підставі рішень уповноважених органів державної влади, до компетенції яких віднесені питання запобігання порушенням митного, фіскального (податкового), імміграційного (міграційного), санітарного законодавства. Хоча боротьбу з тероризмом законодавець прямо не зазначив, проте, відповідно до ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» Держприкордонслужба – суб'єкт, який безпосередньо здійснює зазначену боротьбу.

2. Уповноважений орган для здійснення заходів, відповідно до закону, може залучати уповноважені органи державної влади, до компетенції яких віднесені питання запобігання порушенням митного, фіскального (податкового), імміграційного (міграційного), санітарного законодавства. Знову ж таки тут про боротьбу з тероризмом не зазначається. Утім, на нашу думку, доцільно було зазначити можливість залучення уповноважених органів державної влади в питаннях боротьби з тероризмом на морі. Із огляду на те що Державна прикордонна служба України в особі Морської охорони є уповноваженим органом, необхідно передбачити включення особового складу частин Морської охорони до складу сил та засобів Антитерористичного центру при Службі безпеки України із метою взаємодії та ефективного реагування за рівнями терористичних загроз на морі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text.

2. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#top.

3. Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації, затверджена Законом України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» від 21 березня 2017 року № 1965-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1965-19#top.

4. Про Концепцію боротьби з тероризмом : Указ Президента України від 5 березня 2019 року № 53/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019#Text.

5. Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 92. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D0%BF#Text.

6. Про прилеглу зону України : Закон України від 6 грудня 2018 року № 2641-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2641-19#Text.

7. The Law of the Sea : United Nations Convention, 10 December 1982. URL: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en.

8. On Conditions for Registration of Ships : United Nations Convention, 13 March 1986. URL: https://digitallibrary.un.org/record/115596?ln=en.

9. On the High Seas : United Nations Convention, 29 April 1958. URL: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_1_1958_high_seas.pdf.