

УДК 340.5:342.5

DOI <https://doi.org/10.32689/2522-4603.2024.3.4>**Олександр КОЗЕНКО**

кандидат юридичних наук, головний науковий співробітник наукової лабораторії № 3 Науково-організаційного центру Національна академія Служби безпеки України, kozenko.lawyer@ukr.net
ORCID: 0000-0001-7619-484X

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ОПТИМІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ПІДСИСТЕМИ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ

У статті досліджено правові норми структури територіальної підсистеми загальнодержавної системи боротьби з тероризмом в Україні.

Актуальність обраної тематики тісно пов'язана з реаліями гібридної війни російської федерації на території України та потребу проведення антитерористичних операцій в регіонах України. Адже потужна діяльність «держави-терориста» на усій території нашої держави вимагає від наукової спільноти вироблення пропозицій щодо протидії тероризму на основі сучасних реалій. Це стосується, насамперед діяльності територіальної та функціональної підсистеми єдиної державної системи загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, від яких залежить як життя та безпека громадян, так й цілісність та суверенітет країни. Проте, ефективність загальнодержавної системи боротьби з тероризмом значною мірою залежить від чітко побудованої системи та структури органу, який забезпечує антитерористичну безпеку України.

Тому, саме такі підходи потребують дослідження для вироблення єдиної моделі реагування та протидію тероризму. Нормативно-правові акти, що регламентують діяльність територіальної підсистеми загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, вимагають удосконалення із урахуванням потенційних загроз та приведення у відповідність до сучасних викликів та загроз.

У цій науковій статті, проведено дослідження нормативно-правових актів, які регламентують функціонування згаданої територіальної підсистеми, акцентовано увагу на певних недоліках та запропоновано шляхи щодо їх вирішення, а саме: розглянути можливість внесення змін до законодавства.

Ключові слова: тероризм, боротьба з тероризмом, загальнодержавна система боротьби з тероризмом в Україні, територіальна підсистема єдиної державної системи, Антитерористичний центр при Службі безпеки України.

Oleksandr Kozenko. ORGANISATIONAL AND LEGAL BASIS FOR OPTIMISING THE TERRITORIAL SUBSYSTEM OF THE NATIONAL COUNTER-TERRORISM

The article examines the legal norms of the structure of the territorial subsystem of the national system of counter-terrorism in Ukraine.

The relevance of the chosen topic is closely related to the realities of the hybrid war of the Russian Federation on the territory of Ukraine and the need to conduct anti-terrorist operations in the regions of Ukraine. After all, the powerful activities of the «terrorist state» throughout the territory of our country require the scientific community to develop proposals for countering terrorism based on current realities. This applies, first of all, to the activities of the territorial and functional subsystems of the unified state system of the national system of counter-terrorism, on which the life and safety of citizens, as well as the integrity and sovereignty of the country depend. However, the effectiveness of the national counter-terrorism system largely depends on a well-built system and structure of the body that ensures Ukraine's anti-terrorism security.

Therefore, it is these approaches that need to be studied in order to develop a unified model for responding to and countering terrorism. The legal acts regulating the activities of the territorial subsystem of the national counter-terrorism system require improvement in view of potential threats and bringing them in line with current challenges and threats.

In this scientific article, the author conducts a study of the legal acts regulating the functioning of the said territorial subsystem, focuses on certain shortcomings and suggests ways to address them, namely, to consider the possibility of amending the legislation.

Key words: terrorism, counter-terrorism, national system of counter-terrorism in Ukraine, territorial subsystem of the unified state system, Anti-Terrorist Centre at the Security Service of Ukraine.

Постановка проблеми. У процесі проведення дослідження виявлено значні прогалини в антитерористичному законодавстві, що унеможливує функціонування територіальної підсистеми загальнодержавної системи боротьби з тероризмом в Україні. Упродовж останніх двох десятиліть, коли світ став

зазнавати щораз відчутніших ударів з боку терористів, зростає й увага науковців до цієї проблеми. З огляду на численні виклики і загрози щодо безпеки України, такі як військова агресія, тероризм, епідемії, екологічні та техногенні катастрофи, кібератаки, економічна криза, гуманітарна криза, загострення

політичних процесів між державами, ефективне функціонування територіальної підсистеми загальнодержавної системи боротьби з тероризмом в Україні стає особливо важливим [4, с. 79–80; 12, с. 67–68]. Дослідження цієї та іншої підсистем дозволить не лише визначити прогалини але й продемонструвати можливість функціонування нової структури з метою завезення національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні та закордонні науковці демонструють різні концептуальні підходи до визначення змісту, особливостей та принципів формування державної антитерористичної політики. Наукові праці І.М. Рижова, В.В. Крутова, М.П. Стрельбицького, С.О. Кузніченка, О.С. Шаптали, Д.В. Талалая, В.В. Мацюка, І.В. Євтушенка, С.С. Кудімова та інших вчених були присвячені питанню запобігання вчиненню терористичних актів та мінімізації їх наслідків. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні досліджувались у публікаціях С.О. Годлевського, О.О. Резнікова, А.О. Місюра та інших. Проблематиці реагування сил безпеки та оборони на загрози терористичної спрямованості висвітлені в наукових публікаціях Ю.П. Бабкова, В.М. Бацамута, С.В. Белая, О.В. Гуляка, Г.А. Дробахи, О.Г. Комісарова, А. А. Тупікова та інших. Науковцями та практиками зроблено значний внесок у дослідження. Однак, вони були спрямовані на вивчення окремих питань реагування на терористичні загрози. Комплексного вивчення проблемних питань функціонування територіальної підсистеми загальнодержавної системи боротьби з тероризмом не проводилося, що зумовило вибір теми та її актуальність.

Метою статті є дослідження функціонування територіальної підсистеми загальнодержавної системи боротьби з тероризмом в Україні, здійснення пошуку прогалин у національному законодавстві та розроблення проекту змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом».

Основні результати дослідження. Найбільш популярною є точка зору про те, що термін «тероризм» є багатостороннім, системним, деструктивним соціально-правовим та політичним феноменом, який постає у вигляді багатополярної системи, що виключає однозначну, рівною мірою задовольняючу всіх оцінку [3]. Це дійсно складне завдання, яке, на думку Н.А. Зелінської, ускладнюється комплексом політичних і правових проблем, що обумовлюють множинність і неоднозначність підходів до її вирішення [1, 2].

Ефективність функціонування загальнодержавної системи боротьби з тероризмом в Україні значною мірою залежить від правової регламентації та чітко побудованих процедур в системі антитерористичної безпеки [3].

З початку отримання Україною незалежності була створена система антитерористичної безпеки, що постійно розвивається залежно від новітніх терористичних загроз. Наразі система антитерористичної безпеки України включає такі елементи: державна політика у сфері протидії тероризму; національне антитерористичне законодавство; єдина державна система запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків; координуючий орган в управлінні єдиної державної системи.

Надалі в статті зупинимось на кожному із зазначених елементів.

Державною політикою у сфері протидії тероризму визначається Концепція боротьби з тероризмом в Україні (далі – Концепція), яка визначає мету, завдання, основні принципи та напрями вдосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом з огляду на сучасні терористичні загрози національній безпеці України та прогноз їх розвитку. В Концепції зазначено, що терористичні загрози вимагають удосконалення функціонування загальнодержавної системи боротьби з тероризмом. Визначено, що в умовах гібридної війни потребує удосконалення інституційний механізм координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом. Реалізація положень Концепції надасть змогу забезпечити підвищення ефективності боротьби з тероризмом, посилення захисту державного суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності України, сприятиме удосконаленню правових та організаційних засад діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом, взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом між собою та з громадськістю [6].

Отже, пріоритетами боротьби з тероризмом є запобігання, виявлення та припинення терористичної діяльності, усунення та мінімізація її наслідків, антитерористичне забезпечення об'єктів можливого терористичного посягання, всебічне забезпечення боротьби з тероризмом, розвиток міжнародного співробітництва у відповідній сфері.

Перейдемо до розгляду питання антитерористичного законодавства. Адже, надійність цієї системи визначається передусім наявністю відповідного законодавства, яке встановлює: повноваження всіх суб'єктів, залучених до боротьби з тероризмом, порядок їх взаємодії та координації на різних етапах про-

тидії терористичній діяльності, у т. ч. щодо проведення антитерористичної операції, відповідальність сторін за порушення антитерористичного законодавства, контроль і нагляд за законністю здійснення боротьби з тероризмом; а також визначає пріоритети державної політики у відповідній сфері тощо.

Особливу роль у правовому регулюванні України відведено міжнародним нормативно-правовим актам. Конституція України [5] визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Перелічені принципи закладені у Законі України «Про міжнародні договори» [11]. Отже, з питань антитерористичного законодавства окремим блоком виступають міжнародні нормативно-правові документи щодо протидії тероризму, що є ратифіковані Україною, зокрема: Конвенція про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден; Конвенція про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки цивільної авіації; Конвенція про попередження і покарання злочинів проти осіб, які користуються міжнародним захистом, у тому числі дипломатичних агентів; Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом; Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом; Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму. Основною національного законодавства з протидії тероризму є Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [9]. Закон з метою захисту особи, держави та суспільства від тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, визначає правові та організаційні основи боротьби з цим небезпечним явищем, повноваження та обов'язки органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їх діяльності, гарантії правового та соціального захисту громадян у зв'язку з участю у боротьбі з тероризмом.

Наразі в Україні функціонує єдина державна система запобігання, реагування та припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків.

У Положенні про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 92, визначено механізм функціонування єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків (далі – єдина державна система), рівні терористичних загроз та заходи

реагування суб'єктів боротьби з тероризмом на загрозу вчинення або вчинення терористичного акту [8].

Метою єдиної державної системи є: унеможливлення вчинення терористичних актів; забезпечення готовності сил і засобів протидії тероризму до їх швидкого застосування; удосконалення координації здійснюваних суб'єктами боротьби з тероризмом заходів щодо запобігання, реагування і припинення терористичних актів та злочинів терористичної спрямованості, а також попереджувальних, режимних, організаційних, виховних та інших заходів; підготовка населення до дій в умовах ситуацій, спричинених терористичними актами; припинення та мінімізація наслідків терористичних актів; забезпечення безпеки об'єктів можливих терористичних посягань.

Завданнями єдиної державної системи є:

1) запобігання терористичній діяльності, у тому числі забезпечення своєчасності виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню терористичних актів;

2) інформування населення про рівні загроз вчинення або вчинення терористичного акту;

3) забезпечення безпеки об'єктів можливих терористичних посягань, до яких належать: об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона; важливі державні об'єкти; об'єкти підвищеної небезпеки; об'єкти єдиної транспортної системи України; особливо важливі об'єкти електроенергетики; закордонні дипломатичні установи, консульські та інші представництва іноземних держав на території України; установи Державної кримінально-виконавчої служби; місця масового перебування людей [8].

Єдина державна система складається з постійно діючих територіальної і функціональної підсистем.

Більш детально розглянемо склад єдиної державної системи (рис. 1).

До територіальної підсистеми входять координаційні групи Антитерористичного центру при регіональних органах Служби безпеки України та їх штаби.

Суб'єкти територіальної підсистеми організовують діяльність щодо запобігання, реагування, припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків.

До функціональної підсистеми входять структурні підрозділи суб'єктів боротьби з тероризмом та Міжвідомча координаційна комісія Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Управління функціональною підсистемою єдиної державної системи здійснюється суб'єктами боротьби з тероризмом у межах



Рис. 1. Складові єдиної державної системи

повноважень, координація діяльності якої здійснюється Міжвідомчою координаційною комісією Антитерористичного центру.

Управління територіальною підсистемою єдиної державної системи здійснюється координаційними групами Антитерористичного центру при регіональних органах Служби безпеки України [8].

Отже, надалі доречно розглянути координуючий орган в управлінні Єдиної державної системи (рис. 2).

Антитерористичний центр при Службі безпеки України (далі – АТЦ при СБУ) є постійно діючим органом при СБУ, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, актам, що загрожують життю і здоров'ю значної кількості людей, та їх припиненні.

Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції визначені Законом України «Про боротьбу з тероризмом».

Відповідно частини третьої статті 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» поточна структура АТЦ при СБУ складається з Міжвідомчої координаційної комісії АТЦ при СБУ (далі – МКК) та Штабу АТЦ при СБУ, а також координаційних груп та їх штабів, які створюються при регіональних органах Служби безпеки України. У складі АТЦ при СБУ можуть створюватися і діяти військово-цивільні адміністрації (далі – ВЦА).

Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної

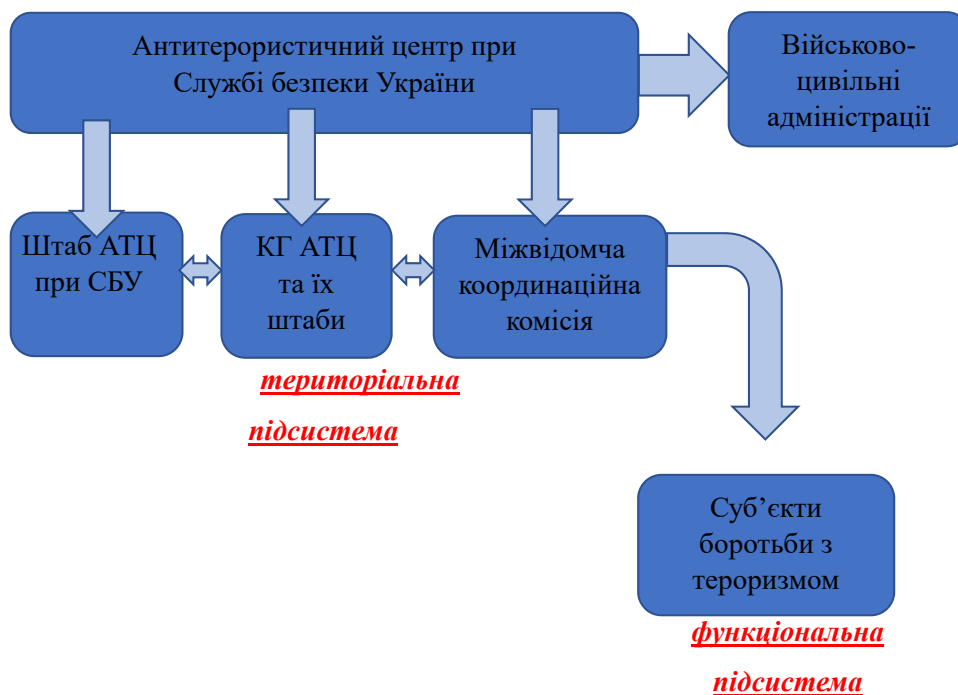


Рис. 2. Координація та управління єдиної державної системи

операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії російської федерації, зокрема проведення антитерористичної операції, стаття 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [10].

Втручання російської федерації в діяльність публічно-політичних інституцій та інститутів громадянського суспільства, що іменується як «гібридна війна», спричинило хвилю сепаратистських настроїв, які з огляду на військову підтримку ворогуючої сторони перетворилися на масштабний збройний конфлікт на території України [13]. За таких реалій необхідним було створення відповідних органів, на яких покладено повноваження щодо здійснення адміністрування, забезпечення стабільності та економічного добробуту на тимчасово окупованих територіях в районі збройної агресії російської федерації.

Вказаним суб'єктом стали військово-цивільні адміністрації.

Особливість правосуб'єктності військово-цивільних адміністрацій полягає в тому, що це є специфічним органом державної влади із перехресним підпорядкуванням:

- АТЦ при СБУ – з огляду на законодавче закріплення та специфіку виконуваної функції в межах антитерористичної операції;
- Кабінету Міністрів України – по вертикалі виконуваних функцій державної адміністрації відповідного району чи області;
- Президенту України – внаслідок створення ним ВЦА та призначення їх голів;
- Верховній Раді України – у питаннях реалізації військово-цивільних відносин [14].

Така субординація суттєво ускладнює процеси виконання завдань суб'єктом публічного адміністрування.

ВЦА утворюються у разі потреби за рішенням Президента України, що, на думку окремих учених [12], сприяє розширенню компетенції Президента України і, таким чином, суперечить основним принципам системи права України та Рішенню КСУ від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003.

Деякими дослідниками [7] висловлюється думка про те, що Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» порушено окремі положення Конституції України.

Характеризуючи адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій, доходжу до висновку про необхідність внесення змін до закону України «Про боротьбу з тероризмом».

Зважаючи на досліджені питання у статті, доцільно привести у відповідність механізм функціонування координаційних груп при регіональних органах Служби безпеки України до умов сьогодення шляхом внесення змін до законодавства у сфері боротьби з тероризмом.

Отже, необхідно внести зміни до статті 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» відповідно до якої склад координаційних груп при регіональних органах Служби безпеки України затверджується керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України за поданням керівників регіональних органів Служби безпеки України, регіональних (територіальних) органів (підрозділів) суб'єктів боротьби з тероризмом, обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, а також керівників інших місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій.

За таких обставин на адресу керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України надходитиме значний обсяг подань суб'єктів боротьби з тероризмом, обласних державних адміністрацій, а також керівників інших державних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій.

При цьому, такі координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України очолюють відповідні начальники регіональних органів Служби безпеки України.

З огляду на викладене, необхідно розробити такий механізм формування та затвердження координаційних груп при регіональних органах Служби безпеки України, згідно з яким, пропозиції до їх складу подаватимуться відповідному керівнику регіонального органу Служби безпеки України, який їх формуватиме та надсилатиме на затвердження до керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Висновки. На основі зробленого дослідження у статті, пропонується розглянути можливість внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом». По-перше, на відповідні підрозділи Антитерористичного центру при Службі безпеки України має покладатись організація і проведення контрдиверсійних заходів. Тому, необхідно

абзац третій статті 7 викласти у новій редакції: «Антитерористичний центр при Службі безпеки України складається з Міжвідомчої координаційної комісії та штабу, а також координаційних груп та їх штабів, які створюються при регіональних органах Служби безпеки України. У складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть створюватися і діяти підрозділи (департаменти, управління), які призначені для протидії диверсійним проявам. Організація, повноваження і порядок діяльності підрозділів з протидії диверсійним проявам визначаються законом».

По-друге, згідно із частиною дев'ятою зазначеної статті Закону, внаслідок окупації російською федерацією окремих частин території України та припинення функціонування

на них деяких органів виконавчої влади, чинну процедуру затвердження складу неможливо реалізувати щодо відповідних координаційних груп. Тому, пропонується викласти абзац дев'ятий статті 7 викласти у новій редакції: «Склад координаційних груп при регіональних органах Служби безпеки України затверджується керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України за поданням керівників регіональних органів Служби безпеки України, підготовленого на підставі пропозицій регіональних (територіальних) органів (підрозділів) суб'єктів боротьби з тероризмом, обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, а також керівників інших місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій».

Література:

1. Актуальні питання удосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом в умовах функціонування режиму воєнного стану: зб. матер. круглого столу (Київ, 31 серпня 2022 року). Київ: НА СБУ, 2022. С. 22–25.
2. Витоки та джерела європейської правової традиції: навчально-методичний посібник для здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії, спеціальність – 081 «Право» / О.І. Харитонов, Є.О. Харитонов. Одеса. 2021. С. 123.
3. Зелінська Н. А. Міжнародно-правова концепція міжнародного злочину: дис. док-ра юрид. наук: 12.00.11; Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2007. С. 486.
4. Іванова Т. В. Еколого-економічної безпеки України в контексті викликів глобалізації. *Інвестиції: практика та досвід*. № 18. 2019. С. 59–63.
5. Конституція України: від 28.06.1996 № 245к. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 26.08.2024).
6. Концепція боротьби з тероризмом в Україні: Указ Президента України від 05.03.2019 № 53/2019 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/532019-26178> (дата звернення 26.08.2024).
7. Сікорський О. П. Військово-цивільні адміністрації як спосіб забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право*. 2017. Вип. 1. С. 160–164.
8. Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 92 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-п> (дата звернення 26.08.2024).
9. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/63815> (дата звернення 26.08.2024).
10. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення 26.08.2024).
11. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення 26.08.2024).
12. Хатнюк Ю. А. Аналіз сучасних загроз національній безпеці України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. № 43. 2020. С. 65–68.
13. Шевченко В. Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. *Науковий вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 196–206.
14. Шевченко В. Й. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 120–127.