ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ

КОЗЕНКО Олександр Олександрович - кандидат юридичних наук, здобувач наукового ступеня, доктор юридичних наук, головний науковий співробітник Наукової лабораторії № 3 Науково-організаційного центру Національної академії Служби безпеки України,

ORCID:ID0000-0001-7619-484x

УДК 340.5:342.5

DOI: https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2024.4.9

У статті досліджуються теоретико-правові основи проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, висвітлюються проблеми впорядкованості законодавства у сфері боротьби з тероризмом.

Основною метою проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом є оцінювання стану та готовності суб'єктів боротьби з тероризмом до виконання завдань із запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, стану їх кадрового, фінансового, матеріально-технічного й інших видів забезпечення, а також наявних спроможностей щодо ефективного реагування на терористичні загрози.

Огляд загальнодержавної системи боротьби з тероризмом засвідчив, що антитерористична система України є достатньо стійкою за критеріями надійності, існуванням резервів, адаптивності, реагування та відновлення. Загалом вона дозволяє передбачати загрози, обмежувати їх вплив, своєчасно реагувати, адаптуватися до змін безпекового середовища та забезпечувати розвиток системи.

Однак, беручи до уваги результати огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, вбачається за необхідне вдосконалити перспективну модель загальнодержавної системи боротьби з тероризмом.

Результатом наукового дослідження є висвітлення актуальних проблем та пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів України.

Ключові слова: тероризм, терористична діяльність, боротьба з тероризмом, огляд загальнодержавної системи боротьби з тероризмом в Україні, загальнодержавна система боротьби з тероризмом в Україні.

Постановка проблеми

Аналіз чинного законодавства у сфері боротьби з тероризмом дозволив виявити недоліки та окреслити основну проблему, яка полягає в неефективності функціонування перспективної моделі загальнодержавної системи боротьби з тероризмом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Вагомий внесок у дослідження, виявлення засад та вивчення окремих аспектів протидії із терористичною діяльністю здійснили українські та іноземні науковці, такі як: В. Крутов, В. Антипенко, А. Дорошенко, В. Ліпкан, Б. Леонов, І. Ткачов, Л. Мошкова, Я. Дашкевич, С. Дрьомов, Б. Дженкінс, Е. Аречага, Р. Арон, Ю. Дінстейн та багато інших. Однак дослідження наявних правових проблем у контексті огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом відсутні не тільки на рівні системних досліджень (дисертацій, монографій тощо), але й окремих наукових праць. Тому ця стаття є однією з перших вітчизняних наукових робіт у цьому напрямі наукових досліджень.

Метою і завданням дослідження є з'ясування теоретико-правових основ проведення огляду загальнодержавної систе-

ми боротьби з тероризмом та впровадження формування цілісного уявлення про систему нормативно-правових актів, що регулюють цю сферу суспільних відносин, здійснення внеску у формування упорядкованої системи законодавства у сфері боротьби з тероризмом та висвітлення нормативно-правових актів, що потребують внесення відповідних змін.

Виклад основного матеріалу

Правову основу проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом становлять: Конституція України [1]; Глобальна контртерористична стратегія Організації Об'єднаних Націй, прийнята Генеральною Асамблеєю A/RES/77/298 від 22.06.2023 [2]; Кримінальний кодекс України [3]; Закон України "Про національну безпеку України" [4]; Закон України "Про боротьбу з тероризмом" [5]; Указ Президента України від 16.02.2022 № 56 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 грудня 2021 року "Про Стратегію забезпечення державної безпеки" [6]; Указ Президента України від 05.03.2019 № 53 "Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні" [7]; Указ Президента України від 14.04.1999 № 379 "Про затвердження Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України" [8]; Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2023 № 179-3 "Про затвердження Положення про оперативний штаб з управління антитерористичною операцією"; Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 92 "Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків" [9] та інші акти.

Основною нормою, яка передбачає проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони, що здійснюється за рішенням Ради національної безпеки і оборони України та яке вводиться в дію указом Президента України, є стаття 27 Закону України "Про національну безпеку України" [4].

Комплексний огляд сектору безпеки і оборони включає проведення: оборонного огляду, огляду громадської безпеки та цивільного захисту, огляду оборонно-промислового комплексу, огляду розвідувальних органів України, огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури.

Рада національної безпеки і оборони України своїм рішенням "Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України", введеним у дію Указом Президента України від 16.05.2019 № 225, вирішила провести огляд загальнодержавної системи боротьби з тероризмом [10].

Відповідно Указом Президента України від 09.07.2019 № 506 "Про Порядок проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом" (далі – Порядок) визначено організаційні засади проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, зокрема надаються нормативно визначені тлумачення ключових понять: "загальнодержавна система боротьби з тероризмом - організована відповідно до законодавства України сукупність суб'єктів боротьби з тероризмом та їх спроможностей у цій сфері", "огляд загальнодержавної системи боротьби з тероризмом - процедура оцінювання стану та готовності суб'єктів боротьби з тероризмом до виконання завдань із запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків через призму їх спроможностей" та інші визначення [11].

Пунктом 16 Порядку визначено, що огляд загальнодержавної системи боротьби з тероризмом проводиться у три етапи:

підготовчий етап - вирішення організаційних питань, пов'язаних з проведенням огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, зокрема формування робочої групи з проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, а також підготовка та затвердження плану заходів з проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом;

виконавчий (основний) етап - реалізація робочою групою плану заходів з проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, оцінка стану та готовності суб'єктів боротьби з тероризмом до виконання завдань із запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків через призму їх спроможностей;

підсумковий етап - узагальнення результатів проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом та складення звіту [5].

Для дотримання вищезазначеного пункту 16 Порядку, який передбачає узагальнення результатів проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом та складення звіту, Закону України "Про національну безпеку України", Указу Президента України від 16.02.2022 № 56 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 грудня 2021 року "Про Стратегію забезпечення державної безпеки", Службою безпеки України через утворену в установленому порядку Антитерористичним центром при Службі безпеки України робочу групу здійснено огляд загальнодержавної системи боротьби з тероризмом [4, 6].

За результатами проведеного огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом з урахуванням існуючих та потенційних терористичних загроз, фінансово-економічних можливостей держави з використанням інформаційних матеріалів, які надані суб'єктами боротьби з тероризмом та іншими державними органами, установами, організаціями та регіональними координаційними групами Антитерористичного центру при Службі безпеки України, узагальнено результати проведення огляду та складено звіт.

Стан і тенденції поширення тероризму, причини і умови, які є підґрунтям його виникнення, свідчать про можливість залучення для ескалації політичного, військового, економічного та інформаційного втручання у внутрішні справи України форм, методів і ресурсів терористичних організацій або окремих осіб.

Таке втручання може здійснюватися стосовно осіб і важливих державних об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона, об'єктів підвищеної небезпеки, об'єктів єдиної транспортної системи України, особливо важливих об'єктів електроенергетики, закордонних дипломатичних установ, консульських та інших представництв іноземних держав на території України, установ кримінально-виконавчої системи, місць масового перебування людей.

Як відомо, на сьогодні в Україні функціонує загальнодержавна система боротьби з тероризмом, у якій Антитерористичний центр при Службі безпеки України здійснює координацію діяльності суб'єктів, які залучаються до боротьби з тероризмом.

Координація суб'єктів боротьби з тероризмом здійснюється на функціональному та територіальному рівнях (підсистемах) під час повсякденної превентивної діяльності та при проведенні антитерористичних операцій.

Аналіз чинної нормативно-правової бази, а також проведених антитерористичних навчань, тренувань та антитерористичних операцій свідчить про необхідність корегування існуючої системи координації шляхом:

– удосконалення механізму формування міжвідомчої координаційної комісії та координаційних груп Антитерористичного центру при Службі безпеки України; обміну інформацією між суб'єктами боротьби з тероризмом та Антитерористичного центру при Службі безпеки України в превентивній діяльності; взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом з правоохоронними органами та спеціальними службами іноземних держав; нормативно-правових актів про порядок підготовки та проведення антитерористичної операції;

– започаткування здійснення за єдиним задумом комплексу взаємоузгоджених негласних заходів із викриття діяльності терористичних організацій, груп, окремих терористів щодо підготовки або вчинення терористичних актів, у тому числі у кіберпросторі, запровадження контррозвідувального режиму;

– реалізації в поєднанні з негласними заходами взаємоузгоджених планових

гласних заходів правового, організаційного, адміністративного, режимного і технічного характеру щодо усунення внутрішніх і зовнішніх причин виникнення та поширення тероризму;

– уточнення завдань та повноважень суб'єктів боротьби з тероризмом та Антитерористичного центру при Службі безпеки України з урахуванням оцінки внутрішніх терористичних ризиків та загроз;

– створення об'єднаної автоматизованої інформаційної системи боротьби з тероризмом.

Таким чином, перспективна система координації має враховувати принцип єдиноначальності з поєднанням гласних та негласних методів, у тому числі під час здійснення заходів превентивної діяльності.

Беручи до уваги результати огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, необхідно удосконалити: організаційно-правові засади діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом; підготовку державних службовців, військовослужбовців/службовців суб'єктів боротьби з тероризмом з питань антитерористичної діяльності; організацію і проведення спільних міжнародних антитерористичних навчань та тренувань, у тому числі з можливістю залучення спеціальних підрозділів зі зброєю та відповідних спеціальним спорядженням; перелік суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом та суб'єктів, які у разі необхідності залучаються до заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності; запровадження принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО та антитерористичними структурами ООН, ОБСЄ, ЄС в управлінські документи Антитерористичного центру при Службі безпеки України та суб'єктів боротьби з тероризмом; інституційні спроможності координації суб'єктів боротьби з тероризмом та Антитерористичного центру при Службі безпеки України та суб'єктів боротьби з тероризмом; діяльність Антитерористичного центру при Службі безпеки України та суб'єктів боротьби з тероризмом, шляхом перегляду, посилення, оптимізації та вдосконалення його діяльності; законодавство у сфері протидії фінансування тероризму.

З цією метою необхідно:

1. внести зміни до статті 7 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" щодо посилення інституційних спроможностей Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Згідно з частиною третьою цієї статті до складу Антитерористичного центру при Службі безпеки України входять координаційні групи та їх штаби, які створюються при регіональних органах Служби безпеки України. Згідно із частиною дев'ятою зазначеної статті склад координаційних груп при регіональних органах Служби безпеки України затверджується відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, головою обласної державної адміністрації, головою виконавчого органу Київської чи Севастопольської міської ради. Водночас, така процедура затвердження складу координаційних груп є досить обтяжливою, порівняно із процедурою затвердження складу Міжвідомчої координаційної групи Антитерористичного центру при Службі безпеки України (затверджується керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України за поданням керівництва суб'єктів боротьби з тероризмом та інших державних органів і органів місцевого самоврядування).

Крім цього, 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.

– Зважаючи на зазначене необхідно викласти у новій редакції абзац дев'ятий статті 7 Закону України "Про боротьбу з тероризмом":

"Склад координаційних груп при регіональних органах Служби безпеки України затверджується керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України за поданням керівників регіо-

нальних 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."

Окрім того, на відповідні підрозділи Антитерористичного центру при Службі безпеки України мала покладатись організація і проведення контрдиверсійних заходів.

– Тому виникла потреба викласти абзац третій 7 статті Закону України "Про боротьбу з тероризмом" у такій 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".

2. Внести зміни до статті 24 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" щодо удосконалення процедури визнання організації терористичною.

Результати аналізу чинного законодавства України свідчать про відсутність системного нормативно-правового регулювання порядку визнання організації (групи) терористичною, що не дозволяє вживати ефективних заходів правового реагування на протиправну діяльність, зокрема міжнародних терористичних організацій.

Чинна редакція статті 24 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" наразі є недієвою та такою, що не застосовується на практиці.

У зв'язку із зазначеним необхідно:

– викласти статтю 24 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" у новій редакції, що запроваджує перелік терористичних організацій (груп), порядок включення/виключення таких організацій (груп) до/з переліку, впровадження положень щодо формування переліку терористичних організацій (груп);

– внести зміни до статті 24 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення" в частині доповнення підстав для внесення/виключення особи до переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції;

– виключити пункт 3 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом" з метою приведення положень чинного законодавства до запропонованих норм.

Реалізація вказаних пропозицій встановить законодавчо визначений механізм включення організації (групи) до переліку терористичних організацій (груп), що у свою чергу:

– дозволить своєчасно формувати та наповнювати перелік терористичних організацій (груп) уповноваженими державними органами;

– скоординує зусилля державних органів для комплексного реагування на актуальні терористичні загрози національній безпеці України.

Беручи до уваги положення стратегічного оборонного бюлетеня та за результатами проведення Огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, стратегічними цілями вдосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом в Україні (відповідно до визначених пріоритетів) визначено:

перша – об'єднане керівництво антитерористичною системою (територіальною

і функціональною підсистемами, координаційним органом), що здійснюється відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами – членами НАТО та антитерористичними структурами ООН, ОБСЄ, ЄС;

друга – ефективна політика, системи планування і управління ресурсами у сфері протидії тероризму з використанням сучасних підходів, які апробовані в антитерористичних структурах країн ЄС, НАТО, ООН;

третя – оперативні (превентивні, спеціальні) спроможності суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, необхідні для гарантованого виявлення терористичних загроз та реагування на прояви тероризму;

четверта – об'єднана система логістики і система медичного забезпечення, здатні надати підтримку всім компонентам сил суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, а також усунення та мінімізації наслідків терористичних актів;

п'ята – професіоналізація антитерористичної діяльності суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом та які у разі необхідності залучаються до участі у здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності, а також гарантований правовий та соціальний захист громадян у зв'язку із участю в боротьбі з тероризмом.

Висновки

Підсумовуючи, можна констатувати, що Україна в цілому створила необхідні законодавчі умови для забезпечення успішної протидії тероризму. Однак наведені вище проблеми певним чином знижують ефективність застосування положень антитерористичного законодавства. Це обумовлює необхідність впровадження запропонованих ідей щодо вдосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом в Україні, викладених у науковому дослідженні.

Беручи до уваги результати огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, вбачається за необхідне вдосконалити цілу низку нормативно-правових актів шляхом внесення змін до

1. Статті 7 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" щодо посилення інституційних спроможностей Антитерористичного центру при Службі безпеки України;

2. Статті 24 Закону України "Про боротьбу з тероризмом"; статті 24 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення"; прикінцевих та перехідних положень Закону України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом" щодо удосконалення процедури визнання організації терористичною.

Очікуваним результатом внесених запропонованих змін до законодавства України є створення за принципами та стандартами, прийнятими в державах членах НАТО та антитерористичних структурах ООН, ОБСЄ, ЄС ефективних, мобільних, оснащених сучасним озброєнням і технікою сил суб'єктів, здатних гарантовано забезпечити захист особи, держави і суспільства від тероризму і гнучко реагувати на терористичні загрози як на території України, так і за її межами, раціонально використовуючи при цьому наявний потенціал (спроможності) та ресурси держави.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

2. Глобальна контртерористична стратегія Організації Об'єднаних Націй, прийнята Генеральною Асамблеєю A/RES/77/298 від 22.06.2023. URL:

https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/189/03/pdf/n2318903.pdf.

3. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341 № . URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text.

4. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text.

5. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 року № 638 № . URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text.

6. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року про Стратегію забезпечення державної безпеки: Указ Президента України від 16.02.2022 № 56. URL: https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377.

7. Концепція боротьби з тероризмом в Україні: Указ Президента України від 05.03.2019 № 53. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019#Text.

8. Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України: Указ Президента України від 14.04.1999 № 379. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99#Text.

9. 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: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D0%BF#Text.

10. Рішенням Ради національної безпеки і оборони України про організацію планування в секторі безпеки і оборони України: Указ Президента України від 16.05.2019 № 225. URL: https://www.president.gov.ua/documents/2252019-26835.

11. Порядок проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом: Указ Президента України від 09.07.2019 № 506. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/506/2019#Text.

Oleksandr KOZENKO,
candidate of Juridical Sciences, candidate for the degree of doctor of law, Chief researcherof the scientific laboratory № 3 of the Scientific and Organizational Centre of the National Academy of the Security Service of Ukraine,
ORCID: ID0000-0001-7619-484x,
kozenko.lawyer@ukr.net

THEORETICAL AND LEGAL BASIS FOR THE REVIEW OF THE NATIONAL SYSTEM OF COUNTER-TERRORISM

The article examines the theoretical and legal framework for conducting a review of the national counter-terrorism system and highlights the problems of streamlining the legislation in the field of counter-terrorism.

The main purpose of the review of the national counter-terrorism system is to assess the status and readiness of counter-terrorism actors to perform the tasks of preventing, responding to and suppressing terrorist acts and minimising their consequences, the status of their human, financial, logistical and other types of support, as well as the existing capabilities to respond effectively to terrorist threats.

A review of the national counter-terrorism system has shown that Ukraine's anti-terrorism system is sufficiently resilient in terms of reliability, availability of reserves, adaptability, response and recovery. In general, it allows for anticipating threats, limiting their impact, responding in a timely manner, adapting to changes in the security environment and ensuring the development of the system.

However, taking into account the results of the review of the national counter-terrorism system, it is necessary to improve the perspective model of the national counter-terrorism system.

The result of the scientific research is to highlight current issues and proposals for amendments to the regulatory legal acts of Ukraine.

Keywords: terrorism, terrorist activity, fight against terrorism, overview of the national system of combating terrorism in Ukraine, national system of combating terrorism in Ukraine.