

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ, ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС

Постановка проблеми. Згідно з Конституцією України – Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, найвищою соціальною цінністю якої є людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека [1]. Проте в Україні на сьогодні є негативні явища, які посягають на проголошені Конституцією цінності. Однією із найбільш важливих проблем в Україні за сучасних умов є боротьба з тероризмом. Система державного реагування і контролю в галузі безпеки у зв'язку зі збройним конфліктом на Сході України, недосконалість правової бази і відсутність виваженої державної політики в соціальній сфері, зниження духовно-морального потенціалу суспільства є основними факторами, які сприяють поширенню тероризму.

У протидії цьому надзвичайно небезпечному явищу беруть участь суб'єкти боротьби з тероризмом. Удосконалення діяльності зазначених суб'єктів передбачає не тільки поліпшення їх організаційної структури з метою підвищення мобільності і гнучкості реакції на зміни в динаміці тероризму, але й посилення зв'язків та взаємодії відповідних відомств, які залучаються до антитерористичної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню системи функціонування суб'єктів боротьби з тероризмом присвячені наукові роботи таких учених-правознавців, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Ф. Антипенко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, О. І. Безпалова, А. І. Берлач, В. М. Гарашук, О. П. Гетьманець, І. П. Голосніченко, С. М. Гусаров, С. Ф. Денисюк, Є. В. Додін, О. Ю. Дрозд, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. В. Крутов, К. Б. Левченко, М. В. Лошицький, М. А. Матузов, О. І. Миколенко, О. М. Музичук, Ю. В. Негодченко, В. І. Олефір, В. Ф. Опришко, Р. С. Павловський, Ю. С. Педько, П. М. Рабинович, І. М. Рижов, А. О. Селіванов, О. Ю. Синявська, О. Ф. Скаун, М. М. Тищенко, В. А. Трофімцов, В. М. Шаповал, О. М. Якуба та ін. Разом із тим з урахуванням стану динамічних змін в цій сфері вказана проблематика потребує більш вичерпного комплексного аналізу, зокрема, правових та організаційних засад діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом в Україні в загальнодержавній системі протидії тероризму.

Метою статті є дослідження системи суб'єктів боротьби з тероризмом в Україні, їх адміністративно-правового статусу, повноважень та правових основ діяльності.

Виклад основного матеріалу. В межах нашого дослідження певний інтерес становить визначення з юридичної точки зору поняття «суб'єкт». Варто зауважити, що в юридичній енциклопедичній літературі його визначено терміном «суб'єкт права», під яким розуміють учасника правовідносин як носія юридичних прав та обов'язків [3, с. 860]. Виходячи з цього, можна припустити, що поняття «суб'єкт» визначено в поєднанні таких понять, як «особа», «учасник», «група осіб», що здійснюють певну діяльність, задля чого їх наділено відповідним обсягом повноважень. При цьому слід зазначити, що згідно зі ст. 1 Закону України від 20 березня 2003 року «Про боротьбу з тероризмом» боротьба з тероризмом – це діяльність щодо запобігання, виявлення, припинення, мінімізації наслідків терористичної діяльності [2]. Зважаючи на викладене, суб'єктами боротьби з тероризмом в Україні є учасники правовідносин у сфері протидії тероризму, які наділені зазначеним законом відповідними обов'язками.

Базуючись на визначеній сутності поняття «суб'єкти протидії тероризму в Україні», можна визначити поняття системи цих суб'єктів. Слово «система» походить від грецького слова *συστήμα* або *systema*, що в перекладі означає «ціле, яке складається з частин; сполучення» [4, с. 415]. У сучасній українській мові слово «система» вживають у таких значеннях: порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь; форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ тощо); сукупність будь-яких елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин [5, с. 1320, 1321].

Аналізуючи зазначені вище положення, можна дійти висновку, що система суб'єктів протидії тероризму є сукупністю визначених на рівні законодавства суб'єктів, які взаємодіють між собою з метою запобігання, виявлення, припинення та мінімізації наслідків терористичної діяльності. Задля розкриття сутності системи суб'єктів протидії тероризму в Україні є потреба з'ясувати сутність та місце у цій системі кожного з них.

Провідне місце в системі суб'єктів боротьби з тероризмом серед вищих органів державної влади в Україні посідають Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України. Проте варто зазначити, що для вказаних суб'єктів функція боротьби з тероризмом не є профільною, проте без їх участі комплексна система протидії тероризму не може існувати.

Зокрема, правовий статус Президента України, як суб'єкта протидії тероризму, визначається у ст. 103 Конституції України, де описуються засади його діяльності як суб'єкта з протидії тероризму в Україні, а у ст. 106 – визначено напрями діяльності Президента України як суб'єкта протидії тероризму в Україні [1].

Функції, котрі здійснює Президент України щодо протидії тероризму, представлено в Положенні «Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», затвердженому Указом Президента України від 15 листопада 2006 року [6]. В межах своєї компетенції Президент України видає також розпорядження щодо нормативно-правового забезпечення протидії тероризму в Україні, встановлення правового статусу інших суб'єктів цієї діяльності.

Виходячи із окресленого, варто вказати, що Президент України як суб'єкт боротьби з тероризмом в Україні, поряд з Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України, реалізує функції щодо нормативно-правового регулювання боротьби з тероризмом. Його повноваження також передбачають створення, ліквідацію, реорганізацію та керівництво визначеними суб'єктами боротьби з тероризмом.

Наступним суб'єктом, до компетенції якого входить протидія тероризму в Україні, є Верховна Рада України. Зокрема, в ст. 75 Основного Закону України визначено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, а ст. 85 Конституції України визначає напрями діяльності цього законодавчого органу [1]. Поряд з цим варто зауважити, що функціонування цього органу боротьби з тероризмом здійснюється шляхом прийняття відповідних законів. Верховна Рада України як суб'єкт боротьби з тероризмом в Україні свою діяльність скеровує на нормативно-правове забезпечення цієї сфери, а також створення, ліквідацію, реорганізацію інших суб'єктів і здійснення контролю в цій сфері.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» Кабінет Міністрів України, як вищий орган виконавчої влади, в межах своєї компетенції здійснює організацію боротьби з тероризмом в Україні та забезпечує її необхідними силами, засобами й ресурсами [2]. Зазначимо, що згідно зі ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [1].

Ключові напрями діяльності Кабінету Міністрів України, які характеризують цей вищий орган виконавчої влади як суб'єкта протидії тероризму в Україні, визначено в ст. 116 Конституції України [1] та ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII [7].

Кабінет Міністрів України, реалізуючи свої функції щодо боротьби з тероризмом, видає відповідні нормативно-правові акти, здійснює створення, ліквідацію, реорганізацію відповідних суб'єктів, координує та контролює їхню діяльність. Цей орган також реалізує нормативно-правове забезпечення та слідкує за виконанням законодавчих актів, зокрема, пов'язаних із протидією тероризму, а також виконує функції забезпечення законності та недопущення протиправних посягань щодо інтересів людини й держави.

Поряд з цим відповідно до ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» зазначені суб'єкти боротьби з тероризмом формують цілісну систему, що складається з двох груп. До першої групи віднесені суб'єкти, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції: Служба безпеки України; Міністерство внутрішніх справ України; Національна поліція; Міністерство оборони України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань; Управління державної охорони України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи.

До другої групи віднесені суб'єкти, які у разі необхідності залучаються до участі у здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; Служба зовнішньої розвідки України; Міністерство закордонних справ України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику в електроенергетичному, вугільно-промисловому та нафтогазовому комплексах; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сферах транспорту; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну фінансову політику; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну аграрну політику.

До участі в антитерористичних операціях за рішенням керівництва антитерористичної операції можуть бути залучені з дотриманням вимог цього закону й інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості і форми власності, їх посадові особи, а також громадяни за їх згодою [2].

Варто зауважити, що успішне забезпечення протидії тероризму в Україні передбачає спільну участь у цій діяльності разом із державними структурами – суб'єктами боротьби з тероризмом – і громадянського суспільства. У зв'язку з цим важливим є налагодження гнучкої конструктивної взаємодії державних органів з громадськими інституціями, засобами

масової інформації для проведення скоординованої діяльності щодо профілактики злочинів та допомозі в усуненні загроз безпеці особи, суспільству, державі.

У контексті досліджуваного питання слід зазначити, що головним органом у загальнодержавній системі боротьби та протидії тероризму є Служба безпеки України. Відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України» СБ України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [8]. При Службі безпеки України функціонує Антитерористичний центр, який згідно із ч. 7 ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» та ст. 1 Положення «Про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України», затвердженим Указом Президента України від 14 квітня 1999 року № 379/99, є постійно діючим органом при СБ України, який здійснює координацію діяльності суб'єктів протидії тероризму в запобіганні терористичним актам щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, актам, що загрожують життю та здоров'ю значної кількості людей, та їх припиненні [9].

Згідно п. 7 вказаного Положення Центр структурно складається з Міжвідомчої координаційної комісії (МКК), штабу, а також координаційних груп та їх штабів, які створюються при регіональних органах СБ України. Очолює Центр відповідно до п. 8 керівник, який призначається із числа перших заступників Голови СБ України та звільняється від виконання обов'язків Президентом України.

У своїй діяльності Центр здійснює акумулювання та аналіз інформації, що дає можливість визначити стратегію і тактику боротьби з тероризмом у межах держави та на міжнародному рівні. На єдиній методичній базі (в межах компетенції, визначеної Конституцією та законами України) здійснюється професійна підготовка спеціальних сил і засобів, що входять до АТЦ від визначених міністерств і відомств.

Для цілеспрямованого виконання зазначених завдань (п. 5 Положення) Центр має відповідні повноваження, які насамперед стосуються координації та організації підготовки й проведення заходів щодо припинення терористичних проявів, а також дій підрозділів і сил, які залучаються до проведення цих заходів; надання методичної допомоги й рекомендацій суб'єктам боротьби з тероризмом у виявленні й усуненні причин та умов, що сприяють вчиненню терористичних актів та інших злочинів, що здійснюються з терористичною метою. Центр також розробляє пропозиції з удосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів, бере участь у підготовці проектів міжнародних договорів України у сфері боротьби з тероризмом.

Згідно з п. 9 Положення та ч. 3 ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» визначено склад Міжвідомчої координаційної комісії Центру. МКК як колегіальний дорадчий орган АТЦ у процесі своєї діяльності узгоджує концептуальні основи та проекти програм протидії тероризму, рекомендації щодо функціонування загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, спільні проекти міністерств і відомств, зорієнтовані на запобігання та припинення злочинів терористичного спрямування, плани регіональних координаційних груп; організовує й проводить антитерористичні операції, командно-штабні й тактико-спеціальні навчання тощо.

Штаб Антитерористичного центру є виконавчим робочим органом Центру, який здійснює поточну організаційну роботу з виконання покладених на АТЦ завдань. Зокрема, штабом розроблено пропозиції до чинного Закону України «Про боротьбу з тероризмом», а також низка указів, розпоряджень Президента України та постанов Уряду у сфері боротьби з тероризмом. У складі штабу для аналізу поточних ризиків і загроз у сфері боротьби з тероризмом функціонує інформаційно-аналітична група, до роботи в якій на громадських засадах можуть залучатися в установленому порядку представники суб'єктів боротьби з тероризмом.

Склад координаційних груп при регіональних органах СБ України та організаційне забезпечення їх діяльності визначається відповідно до ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [2], Положення про Антитерористичний центр і його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України [9] та Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків [10].

Регіональні координаційні групи мають такі функції: збирають, узагальнюють, аналізують і оцінюють інформацію про стан і тенденції поширення тероризму в регіоні; розробляють рекомендації, спрямовані на вдосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, превентивні антитерористичні плани щодо ймовірних об'єктів терористичних спрямувань; проводять антитерористичні операції, а також навчання і тренування, координують у регіоні діяльність представників суб'єктів боротьби з тероризмом тощо.

Крім цього, у складі АТЦ при СБ України можуть створюватися і діяти військово-цивільні адміністрації – тимчасові державні органи, які призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції [11].

Однак варто зазначити, що й досі не склалося достатньо ефективної скоординованої співпраці органів державної влади, зокрема, суб'єктів боротьби з тероризмом з громадськими та іншими інституціями громадянського суспільства, що негативно позначається на процесі створення додаткових умов і можливостей для акумуляції як державного, так і суспільного організаційного та інтелектуального потенціалу щодо протидії тероризму. Продуктивна взаємодія державних органів і громадськості сприяла б, з одного боку, зміцненню гарантій дотримання законності, прав і свобод громадянина в контексті просування України по шляху євроінтеграції, а з іншого – впровадженню інноваційних проектів громадської профілактики тероризму й екстремізму та встановленню громадянського контролю над системою національної безпеки держави.

Висновки. Керуючись викладеним, зазначимо, що в Україні створена досить чітка й логічно зумовлена структура державних органів щодо організації та координування боротьби з тероризмом. Система суб'єктів протидії тероризму – сукупність конкретних, визначених законодавством суб'єктів, які взаємодіють з метою запобігання, виявлення, припинення та мінімізації наслідків терористичної діяльності.

Можемо констатувати, що ключовими суб'єктами протидії тероризму в Україні у системі вищих органів влади є Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України. Визначальними напрямками діяльності Президента України у сфері протидії тероризму є діяльність, що спрямована на нормативно-правове забезпечення протидії тероризму в Україні, створення, ліквідацію, реорганізацію та здійснення керівництва відповідними суб'єктами боротьби з тероризмом.

Верховна Рада України як суб'єкт протидії тероризму реалізує функції щодо нормативно-правового забезпечення боротьби з тероризмом в Україні, стосовно створення, ліквідації, реорганізації відповідних суб'єктів боротьби з тероризмом, а також контролю за їх діяльністю.

Кабінет Міністрів України з метою протидії тероризму в Україні створює, ліквідує, реорганізує відповідні суб'єкти боротьби з тероризмом, а також координує, контролює та керує їхньою діяльністю; здійснює нормативно-правове забезпечення та інспектування за виконанням законодавчих актів, зокрема, пов'язаних із протидією тероризму; скеровує діяльність щодо забезпечення законності та недопущення протиправних посягань на інтереси людини й держави.

Антитерористичний центр при СБ України реалізує загальнодержавну антитерористичну політику та міжвідомчі завдання з організації та координації боротьби з тероризмом переважно через функціонально зорієнтованих членів МКК. Функціонують координаційні групи при регіональних органах СБ України. Розроблена система норм права, яка регулює діяльність названих інститутів на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях.

Суб'єкти боротьби з тероризмом у своїй діяльності насамперед керуються тими нормативно-правовими актами, що визначають їх місце в системі органів виконавчої влади. Їхня професійна діяльність спрямована на протидію відповідним терористичним проявам, а саме – виявлення та припинення терористичних діянь, затримання та арешт осіб, що вчинили такі діяння, притягнення їх до адміністративної чи кримінальної відповідальності, відшкодування збитків потерпілим тощо.

Варто також зауважити, що протидія сучасному тероризму потребує системного підходу, де поряд з комплексом державно-правових заходів, вагомою складовою має бути активна діяльність громадянських інститутів нашого суспільства. У зв'язку з чим виникає необхідність консолідувати різні громадські течії для підтримки глобальної стратегії з протидії тероризму, створити багатофункціональну та багаторівневу систему щодо протидії цьому явищу. Така система повинна об'єднувати оптимальне застосування інтелектуального потенціалу нації, загальнолюдського фактора держави та його мобілізацію на вирішення питань боротьби з тероризмом.

З огляду на викладене зазначимо, що Антитерористична система України забезпечена гнучким й оперативним застосуванням сил і засобів, а також нормативно обґрунтованою схемою управління антитерористичними заходами. Проте, на нашу думку, подальше її вдосконалення доцільно спрямувати на:

- оптимізацію діяльності регіональних координаційних груп Антитерористичного центру при СБ України, компетенцією яких охоплюються завдання та функції боротьби з тероризмом у напрямі посилення їхньої організаційно-управлінської складової;
- підвищення кваліфікації представників суб'єктів боротьби за напрямками діяльності з метою покращання ресурсного і кадрового забезпечення;
- розробку та затвердження державної Програми сприяння та розвитку взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом з громадянським суспільством.
- визначення на законодавчому рівні Порядку участі громадських організацій у протидії тероризму тощо.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-вр / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
4. Философский энциклопедический словарь / [ред.-сост. Губский Е. Ф., Кораблева Г. В., Лутченко В. А.]. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 576 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
6. Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/ 2006. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>.
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 22. – Ст. 222.

8. Про Службу безпеки України : Закон від 25 березня 1992 року № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

9. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14 квітня 1999 року № 379/99 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 302.

10. Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків [Електронний ресурс] : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 92. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-n>.

11. Антитерористичний центр при Службі безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ssu.gov.ua/ua/pages/44>.

Аннотація. В статье исследованы понятия «субъект» и «система субъектов противодействия терроризму», выяснены концептуальные и институционально-правовые основы функционирования субъектов борьбы с терроризмом в Украине.

Ключевые слова: субъекты борьбы с терроризмом, система субъектов противодействия терроризму, Президент Украины, Верховная Рада Украины, Кабинет Министров Украины, Антитеррористический центр при СБ Украины.

Abstract. The article deals with the concepts of the «subject (actor)» and «system of anti-terrorism actors» and defines the conceptual and institutional-legal framework for the anti-terrorism actors functioning in Ukraine.

Key words: anti-terrorism actors, system of anti-terrorism actors, the President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, Anti-terror Center of the Security Service of Ukraine.