ДІЯЛЬНІСТЬ АНТИТЕРОРИСТИЧНОГО ЦЕНТРУ ПРИ СЛУЖБІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ОПТИМІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ

КОЗЕНКО Олександр Олександрович - кандидат юридичних наук, підполковник юстиції, 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/NP.2024.3.8

Стаття присвячена формулюванню пропозицій щодо вдосконалення антитерористичної діяльності в Україні. Проаналізовано структуру органів державної влади України та іноземних країн і в результаті обґрунтовується необхідність впровадження відповідних змін у системі боротьби з тероризмом. Адже запорукою становлення та розвитку безпечного від терористичних актів середовища є досконала система управління протидією таким ризикам. Беручи до уваги реальні можливості та невикористані резерви компетентних правоохоронних органів, спробую сформулювати основні напрями щодо оновлення практики запобігання терористичним актам в Україні загалом, регіонах і великих містах України.

Ключові слова: тероризм, боротьба з тероризмом, антитерористична операція, колегіальний орган, Антитерористичний центр при Службі безпеки України, організаційна структура, загальнодержавна система боротьби з тероризмом в Україні.

Постановка проблеми

Тероризм усе більше загрожує безпеці країн та їх громадянам, тягне за собою значні політичні, економічні та моральні наслідки, спричиняє сильний психологічний вплив на населення, забирає життя багатьох людей.

За останні роки відбувається ескалація терористичної діяльності. При цьому, розширюються її масштаби, стає складнішим її характер, зростає чисельність терактів, стають різноманітнішими їх форми, об'єкти та цілі. Активізація терористичних організацій за останні роки вказує на необхідності здійснення перебудов у системі боротьби з тероризмом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

На сьогодні розгляд такого феномену, як тероризм, активізувався як у країнах, що зазнали терористичних нападів, так і в державах, які можуть усвідомлювати його небезпеку, зокрема в Україні.

Серед найбільш відомих зарубіжних дослідників, правці яких використані авторами, слід назвати К. Добсона, Р. Пейна, С. Хоффмана, В. Дженкінса, М. Креншо, С. Сігеллера, У. Лакера, Ф. Аречагу, Дж. Поуста та ін.

Також вагомий внесок у дослідження із цього питання здійснювало багато вчених, серед українських дослідників – В.Ф. Антипенко, В.П. Ємельянов, Б.Д. Леонов, В.В. Мокляк, А.В. Савченко, О.Г. Семенюк, О.В. Шамара, І.В. Ткачов, І.М. Рижов, В.В. Крутов, М.П. Стрельбицький, С.О. Кузніченко, О.С. Шаптала, Д.В. Талалай, В.В. Мацюк, І.В. Євтушенко та ін.

Метою і завданням дослідження є здійснення пошуку ефективних шляхів протидії такому небезпечному явищу, як тероризм, за допомогою реформування організаційної структури органу боротьби з тероризмом в Україні.

Завдання дослідження включають:

1. Здійснення аналізу нормативно-правових актів національного законодавства, які регламентують діяльність колегіальних органів державної влади України.
2. Розглянути міжнародну структуру органів у сфері боротьби з тероризмом.
3. Побудувати нову структуру Антитерористичного центру при Службі безпеки України, на основі проведеного попереднього аналізу колегіальних органів України та іноземних країн.

Виклад основного матеріалу

Для організації і проведення антитерористичних операцій та координації діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до антитерористичних операцій, згідно з Указом Президента України "Про Антитерористичний центр" від 11 грудня 1998 року № 1343 створено Антитерористичний центр при Службі безпеки України [1].

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 військово-цивільні адміністрації.

Запобігання терористичним актам багато в чому залежить від механізму роботи Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а особливо функціонування Міжвідомчої координаційної комісії Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Міжвідомча координаційна комісія Антитерористичного центру при Службі безпеки України формується у складі керівника Антитерористичного центру, його першого заступника та його заступників; заступників керівників суб'єктів боротьби з тероризмом; заступників керівників інших державних органів та органів місцевого самоврядування. Персональний склад комісії, сформований за поданням керівництва суб'єктів боротьби з тероризмом та інших державних органів і органів місцевого самоврядування, затверджується керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України, про що невідкладно інформується Президент України, згідно зі статтею 7 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" [2].

Міжвідомча координаційна комісія Антитерористичного центру при Службі безпеки України:

узгоджує концептуальні засади та проєкти програм боротьби з тероризмом, рекомендації, спрямовані на вдосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, підвищення ефективності заходів щодо виявлення і усунення причин та умов, які сприяють вчиненню терористичних актів та інших злочинів, здійснюваних з терористичною метою;

забезпечує координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом, узгоджує

Рис. 1. **Поточна структура Антитерористичного центру при Службі безпеки України**

між міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади спільні плани запобігання терористичним проявам та їх припинення;

узгоджує плани координаційних груп Центру при регіональних органах Служби безпеки України щодо запобігання терористичним проявам та їх припинення, опрацьовує рекомендації про поєднання цих планів з планами Центру;

розглядає пропозиції штабу Центру про створення міжвідомчих тимчасових робочих, експертних груп тощо.

Основною формою діяльності Міжвідомчої координаційної комісії Антитерористичного центру при Службі безпеки України є засідання, які проводяться в міру потреби, але не рідше одного разу на квартал. У разі вчинення терористичного акту або загрози його вчинення проводяться позачергові або надзвичайні засідання, згідно з пунктом 10, 11 Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України, затвердженого Указом Президента України від 14.04.1999 № 379 (далі – Положення) [3].

Проаналізувавши нормативно-правові акти, які регламентують діяльність колегіальних органів державної влади України, можна стверджувати, що їх побудова інша.

Зважаючи на вищевикладене, пропоную розглянути структуру та правові засади діяльності Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Ради національної безпеки і оборони України.

Організаційне, юридично-експертне, науково-експертне, документальне, інформаційне, а також матеріально-технічне, господарсько-правове та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді здійснює Апарат Верховної Ради, стаття 7 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" [4].

Згідно із Законом України "Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України" Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві держадміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність зазначених органів.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, який здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на засіданнях.

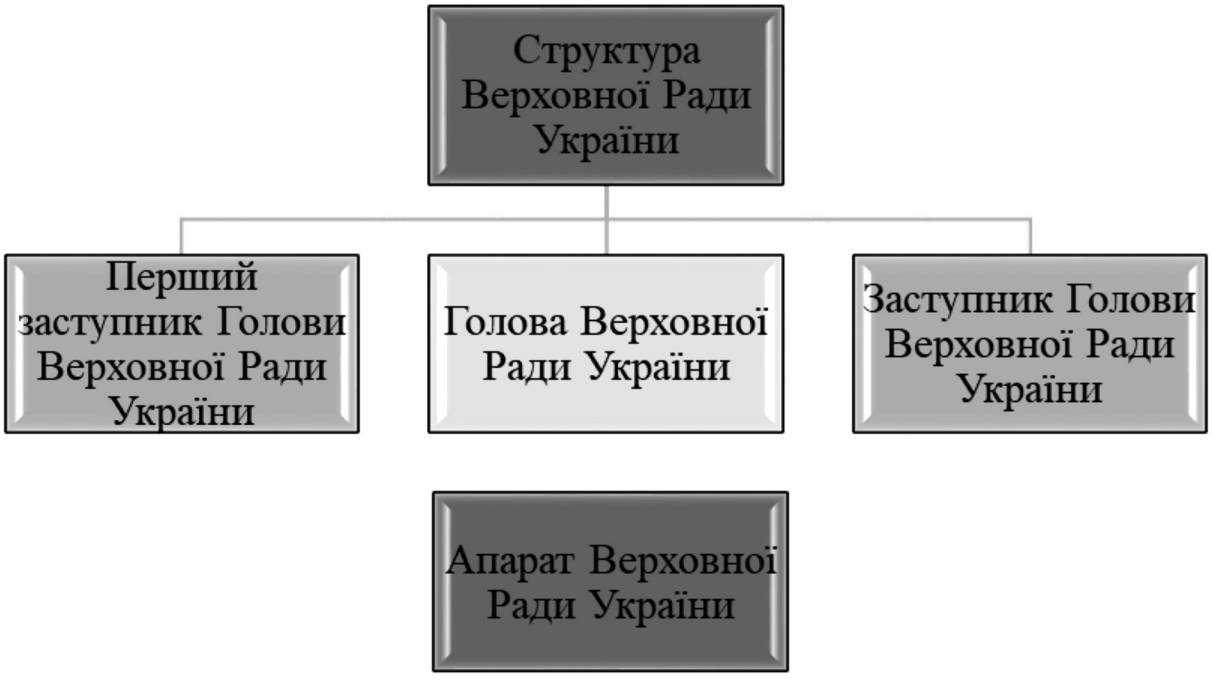

Рис. 2. **Структура Верховної Ради України**

У § 5 цього Закону зазначено, що Секретаріат Кабінету Міністрів України забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України.

Також з метою узгодження позицій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади Секретаріат Кабінету Міністрів України організовує проведення нарад під головуванням Прем'єр-міністра або за його дорученням іншого члена Кабінету Міністрів України, робочих зустрічей та консультацій за участю представників зазначених органів [5].

Рис. 3. **Структура Кабінету Міністрів України**

Відповідно до частини четвертої статті 8 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" посадові особи Апарату Ради національної безпеки і оборони України є державними службовцями, а відповідно до пункту 7 частини 2 статті 3 вказаного Закону, його дія поширюється на державних службовців державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону. Дія зазначеної статті Закону поширюється на керівників державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби [6].

Тобто складаються з власне колегіального органу та апарату, без дублювання у вигляді комісій, комітетів тощо.

Рис. 4. **Структура Ради національної безпеки і оборони України**

Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" визначено, що колегіальні органи – це органи, у яких право прийняття рішень від імені органу мають певні колективи (наприклад, Кабінет Міністрів України, який був згаданий, різні державні комісії тощо), які очолюються керівником органу [7].

При цьому, нормативно-правові акти, які врегульовують діяльність деяких державних колегіальних органів, таких як: Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення; Фонд гарантування вкладів фізичних осіб та інші, можна дійти висновку, що державними колегіальними органами є органи, які приймають рішення шляхом голосування.

Основною формою роботи державних колегіальних органів є засідання.

Склад, повноваження, порядок формування, організації та роботи комісій (рад) визначаються у відповідних регламентах.

Переважно метою діяльності державних колегіальних органів є нагляд за до-

триманням законів України у певних сферах, а також здійснення регуляторних повноважень.

Окремо звертаємо увагу, що організація, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій визначаються Законом України "Про військово-цивільні адміністрації", який було прийнято з метою вирішення низки проблем, зумовлених нездійсненням у районі проведення антитерористичної операції (Донецькій та Луганській областях) органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень протягом тривалого часу, зокрема внаслідок фактичного самоусунення від їх виконання [8].

У зв'язку із припиненням широкомасштабної антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях та істотними змінами обставин, на сьогодні втратила свою актуальність необхідність утворення в потенційних районах проведення антитерористичної операції зазначених військово-цивільних адміністрацій та їх функціонування у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Також для ефективного виконання завдань доцільно розглянути можливість включення представників суб'єктів боротьби з тероризмом безпосередньо до персонального складу Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а функції Міжвідомчої координаційної комісії Антитерористичного центру при Службі безпеки України передати Антитерористичному центру при Службі безпеки України.

Ліквідація Міжвідомчої координаційної комісії Антитерористичного центру при Службі безпеки України дозволить оптимізувати структуру Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Розглянемо міжнародну структуру органів російської федерації та Республіки Польщі у сфері боротьби з тероризмом.

Пункт 11 указу президента російської федерації від 15 лютого 2006 року № 116 "Про заходи щодо протидії тероризму" передбачає, що для організації матеріального-технічного забезпечення діяльності Національного антитерористичного комітету, федерального оперативного штабу і оперативних штабів суб'єктів російської федерації діють відповідні апарати.

Посади в таких апаратах підлягають заміщенню федеральними державними службовцями, у тому числі військовослужбовцями органів федеральної служби безпеки, а також відрядженими до федеральної служби безпеки російської федерації військовослужбовцями та співробітниками федеральних органів виконавчої влади за погодженням із такими органами.

Апарат Національного антитерористичного комітету очолює заступник директора федеральної служби безпеки російської федерації – керівник апарату Національного антитерористичного комітету, пункт 1.3. Положення про апарат Національного антитерористичного комітету, затвердженого Головою Національного антитерористичного комітету від 17 червня 2016 року № 10.

На виконання нормативних документів Ради Європейського Союзу у жовтні 2008

Рис. 4. **Проєкт структури Антитерористичного центру при Службі безпеки України**

року політичне керівництво Республіки Польщі прийняло рішення про створення у складі Агентства внутрішньої безпеки Антитерористичного центру.

Цей підрозділ здійснює координаційно-аналітичні функції у сфері протидії тероризму та боротьби з ним. Крім співробітників Агентства внутрішньої безпеки, в Антитерористичному центрі проходять службу відкомандировані співробітники поліції, Прикордонної варти, Служби охорони держави, Агентства розвідки, Служби військової розвідки, Служби військової контррозвідки та Митної служби. Вони виконують завдання, що належать до компетенції державного органу (суб'єкта національної системи боротьби з тероризмом), який вони представляють [8].

Головним пріоритетом цих колегіальних органів є кадрове зміцнення за рахунок інших спецслужб та прийняття ними дієвих рішень на відповідних засіданнях.

Широкомасштабна збройна агресія російської федерації обумовила актуалізацію питань щодо сучасних терористичних загроз національній безпеці України, а також ролі і місця Антитерористичного центру при Службі безпеки України в загальнодержавній системі боротьби з тероризмом з урахуванням воєнних дій.

Антитерористична операція проводиться Антитерористичним центром при Службі безпеки України в разі, коли:

терористичний акт загрожує загибеллю багатьох людей чи іншими серйозними наслідками або якщо його вчинено одночасно на території кількох областей, районів чи міст;

ситуація, пов'язана із вчиненням або загрозою вчинення терористичного акту, є невизначеною щодо причин та обставин її виникнення і подальшого розвитку;

вчинення терористичного акту зачіпає міжнародні інтереси України та її відносини з іноземними державами;

реагування на вчинення дій з ознаками терористичного акту належить до компетенції різних правоохоронних та інших органів виконавчої влади;

очевидною є неможливість відвернення або припинення терористичного акту силами правоохоронних та місцевих органів виконавчої влади окремого регіону.

З метою протидії цим загрозам необхідно приймати рішення про проведення антитерористичної операції, зокрема антитерористичної операції зі звільнення заручників та пошукової антитерористичної операції.

Нова редакція Інструкції про порядок підготовки та проведення антитерористичної операції надає можливість проведення антитерористичної операції/антитерористичних операцій зі звільнення заручників та/або об'єктів, транспортних засобів тощо.

Поряд з цим, зазначені антитерористичні операції можуть змінюватись, проводитись одночасно або поєднуватись (містити окремі елементи інших видів антитерористичних операцій).

Адже збройна агресія російської федерації проти України триває з моменту окупації у 2014 році окремих територій Донецької та Луганських областей, а також анексії автономної Республіки Крим і не зупиняється, а лише поширюється.

Висновки

Антитерористична операція проводиться лише за наявності реальної загрози життю і безпеці громадян, інтересам суспільства або держави в разі, якщо усунення цієї загрози іншими способами є неможливим.

Аналіз останніх подій на території нашої держави, безліч терактів в "гарячих точках", благополучних країнах світу, а також способів і засобів їх здійснення, дають підстави для реформ головного органу, який проводить антитерористичні операції в Україні.

Адже гарантія результативного проведення антитерористичної операції/антитерористичних операцій полягає в діяльності органу, який забезпечує її проведення.

Специфіка статусу Антитерористичного центру при Службі безпеки України очевидна, вказаний орган є не просто органом при Службі безпеки України, який збирає, узагальнює, аналізує та оцінює інформацію про стан і тенденцію поширення тероризму в Україні та за її межами, а й на основі цього організовує і проводить антитерористичну операцію/антитерористичні операції.

З урахуванням міжнародного досвіду, можна зробити висновок, що в Україні діє застарілий механізм боротьби з тероризмом, тому що востаннє антитерористичну операцію на території України проводили з 2014 по 2018 рік, тобто понад 6 років тому.

Задля мінімізації терористичних актів необхідно попереджати терористичні прояви, затримувати терористів, диверсантів, екстремістів, колаборантів тощо, які організовують проведення антитерористичної операції/антитерористичних операцій.

Для реалізації цих процесів пропонується опрацювати зміни щодо структури Антитерористичного центру при Службі безпеки України з урахуванням наданих пропозицій у цій науковій статті.

Література

1. Про Антитерористичний центр: Указ Президента України від 11.12.1998 № 1343 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343/98 (дата звернення 14.10.2024).

2. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text (дата звернення 14.10.2024).

3. 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 (дата звернення 14.10.2024).

4. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02. 2010 № 1861 URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text (дата звернення 14.10.2024).

5. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text (дата звернення 14.10.2024).

6. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.05.1998 № 183 URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 14.10.2024).

7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text (дата звернення 14.10.2024).

8. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text (дата звернення 14.10.2024).

9. Паливода В.О. Досвід діяльності Агентства внутрішньої безпеки Республіки Польща у сфері запобігання тероризму. *Національний інститут стратегічних досліджень. Центр зовнішньополітичних досліджень*. С. 1 – 3.

Kozenko Oleksandr,
candidate of Juridical Sciences, lieutenant colonel of justice, Chief researcher of 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

ACTIVITIES OF THE ANTI-TERRORIST CENTRE AT THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE AND OPTIMISATION OF THE ORGANISATIONAL STRUCTURE

The article is devoted to the formulation of proposals for improving anti-terrorist activities in Ukraine. The author analyses the structure of state authorities of Ukraine and foreign countries and, as a result, substantiates the need to introduce appropriate changes in the system of counter-terrorism. After all, the key to the establishment and development of an environment safe from terrorist acts is a perfect system of management of countering such risks. Taking into account the real possibilities and unused reserves of competent law enforcement agencies, I will try to formulate the main directions for updating the practice of preventing terrorist acts in Ukraine as a whole, in the regions and large cities of Ukraine.

Keywords: terrorism, counter-terrorism, anti-terrorist operation, collegial body, Anti-Terrorist Centre at the Security Service of Ukraine, organisational structure, national system of counter-terrorism in Ukraine.