

ДО ПИТАННЯ СКЛАДОВИХ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В УКРАЇНІ

Окреслено систему суб'єктів протидії тероризму в Україні з урахуванням управлінської вертикалі. Запропоновано до вказаної системи включити й адміністративні суди України, оскільки без них у певних випадках протидія тероризму буде досить складною, а іноді взагалі неможливою. Надано авторське визначення терміна «суб'єкти протидії тероризму в Україні» як сукупність визначених на рівні законодавства суб'єктів, які взаємодіють із метою запобігання, виявлення, припинення та мінімізації наслідків терористичної діяльності.

Ключові слова: суб'єкт протидії тероризму в Україні, система суб'єктів, нормативно-правовий акт, адміністративний суд.

Постановка проблеми. Сучасні негативні явища, метою яких є посягання на проголошені Конституцією України цінності (йдеться про тероризм – здійснення суспільно небезпечної діяльності, яка полягає в свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я невинних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей) [1], охоплюють чи не усі сфери життєдіяльності людини.

Стан дослідження. Питання протидії тероризму досліджували такі вчені-правознавці: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, А. І. Берлач, І. В. Бойко, М. А. Василенко, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. М. Горшеньов, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, М. В. Коваль, В. К. Колпаков, Є. Б. Кубко, О. В. Кузьменко, Є. А. Лукашова, Д. В. Лученко, А. В. Малько, М. А. Матузов, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, В. Ф. Опришко, Р. С. Павловський, Ю. С. Педько, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, М. М. Тищенко, В. М. Шаповал, В. К. Шкарупа, О. М. Якуба та інші. Однак у цій сфері ще багато дискусійних питань.

Зокрема, недостатньо уваги приділено системі таких суб'єктів, що, своєю чергою, визначає актуальність статті, **метою** якої

є визначення характеристики складових системи суб'єктів протидії тероризму в Україні.

Виклад основних положень. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», організація боротьби з тероризмом в Україні та забезпечення її необхідними силами, засобами та ресурсами здійснюються Кабінетом Міністрів України в межах його компетенції [2]. Зазначимо, що, згідно зі ст. 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [1]. У ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року встановлено, що Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність наведених органів. Також Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України [3]. У контексті досліджуваного питання необхідно зазначити, що Кабінет Міністрів України є не єдиним суб'єктом протидії тероризму серед вищих органів державної влади. Окрім нього, до наведених суб'єктів також можна віднести Президента України та Верховну Раду України, які здійснюють нормативно-правове забезпечення такої діяльності, а також мають повноваження щодо створення, реорганізації та ліквідації інших суб'єктів у такій сфері. Зокрема, згідно зі ст. 103 Конституції України Президент України є главою держави та виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Своєю чергою, в ст. 75 Основного Закону України встановлено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України [1].

У контексті досліджуваного питання слід зазначити, що головним органом у загальнодержавній системі боротьби та протидії тероризму виступає Служба безпеки України. Відповідно до Закону України «Про службу безпеки України» від 25 березня 1992 року, Служба безпеки України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [4]. Також зазначимо, що в складі Служби безпеки України діє Антитерористичний центр, який, згідно із Положенням «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 Службі безпеки України, який здійснює координацію діяльності суб'єктів протидії з тероризмом у 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 [5].

Окрім того, слід звернути увагу на те, що ще одним правоохоронним органом спеціального призначення, на який законодавством України [1] покладено обов'язок щодо безпосереднього здійснення боротьби та протидії тероризму у межах своєї компетенції, виступає Управління державної охорони. Так, відповідно до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 року, Управління державної охорони України є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України, здійснює державну охорону органів державної влади України та посадових осіб, що виражається в реалізації системи організаційно-правових, режимних, оперативних-розшукових, інженерно-технічних та інших заходів, з метою забезпечення нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та об'єктів, визначених законодавством [6].

Закон України «Про боротьбу з тероризмом» поряд із наведеними органами виділяє органи спеціального призначення, для яких протидія тероризму не є одним із головних завдань, проте у визначених законодавством випадках вони можуть бути залучені як суб'єкти протидії тероризму. У цьому випадку йдеться про Службу зовнішньої розвідки України та Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України. Зокрема, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 1 грудня 2005 року, Служба зовнішньої розвідки України є державним органом, який здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах. Служба зовнішньої розвідки України підпорядкована Президентові України та підконтрольна Президентові України та Верховній Раді України [7]. Своєю чергою, згідно із Законом України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 23 лютого 2006 року, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України є державним органом, який призначений для забезпечення

функціонування та розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики в сферах криптографічного та технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, а також інших завдань відповідно до закону. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України спрямовує свою діяльність на забезпечення національної безпеки України від зовнішніх і внутрішніх загроз та є складовою сектора безпеки й оборони України [8].

Окрім наведеного, відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», у межах своєї компетенції, визначеної законами та виданими на їх основі іншими нормативно-правовими актами, участь у протидії тероризму беруть центральні органи виконавчої влади [1]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року, систему центральних органів виконавчої влади утворюють міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Так, міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України [9].

Із приводу наведеного необхідно звернути увагу на те, що Закон України «Про боротьбу з тероризмом» як суб'єктів протидії тероризму в Україні центральні органи виконавчої влади поділяє на тих, що безпосередньо здійснюють таку діяльність, і тих, які можуть залучатися в разі необхідності до участі в здійсненні заходів, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності. Так, відповідно до наведеного нормативно-правового акта, центральними органами, які безпосередньо протидіють тероризму в межах своєї компетенції, є [1]:

- 1) Міністерство внутрішніх справ України [10];
- 2) Міністерство оборони України [11];
- 3) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику в сфері цивільного захисту [12];
- 4) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону, – Адміністрація Державної прикордонної служби України [13];

5) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань, – Державна пенітенціарна служба України [14].

Отож, законодавством України передбачено п'ять центральних органів виконавчої влади – суб'єктів протидії тероризму, які в межах своєї компетенції здійснюють таку діяльність безпосередньо. У Законі України «Про боротьбу з тероризмом» наведено перелік суб'єктів протидії тероризму, для яких діяльність із протидії тероризму не є одним із найголовніших завдань, але вони, в разі необхідності, можуть бути залучені до участі в здійсненні заходів, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності. Так, до наведених суб'єктів законодавством віднесено [1]:

1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, – Державна служба фінансового моніторингу України [15];

2) Міністерство закордонних справ України [16];

3) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику в сфері охорони здоров'я. Так, головним серед наведених центральних органів виконавчої влади виступає Міністерство охорони здоров'я України [17].

Доцільно зауважити, що до центральних органів виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізують державну політику в сфері охорони здоров'я й у випадках, передбачених національним законодавством, можуть бути залучені як суб'єкти протидії тероризму, слід віднести органи, діяльність яких спрямовується та координується МОЗ України.

Шляхом аналізу чинного законодавства України можна зробити висновок, що до наведених центральних органів виконавчої влади слід віднести:

4) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику в електроенергетичному, вугільно-промисловому та нафтогазовому комплексах. Так, серед зазначених центральних органів виконавчої влади варто виділити Міністерство енергетики та вугільної промисловості України [18];

5) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері управління об'єктами державної власності, – Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном [19];

6) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сферах транспорту, – Міністерство інфраструктури України [20].

У контексті окресленого слід звернути увагу на те, що Міністерство інфраструктури України є головним серед органів виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізують державну політику в сферах транспорту й у визначених чинним національним законодавством випадках можуть бути залучені як суб'єкти протидії тероризму. Шляхом аналізу нормативно-правових актів здається можливим виокремити низку наведених органів виконавчої влади – суб'єктів протидії тероризму:

7) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну фінансову політику. Головним серед наведених органів виступає Міністерство фінансів України [21];

8) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Так, головним серед наведених центральних органів виконавчої влади виступає Міністерство екології та природних ресурсів [22];

9) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну аграрну політику. У цьому контексті слід зазначити, що головним серед наведених органів центральної виконавчої влади виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України [23];

10) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, – Державна фіскальна служба України [24].

Слід наголосити на тому, що зазначений перелік суб'єктів протидії тероризму не є вичерпним, адже, згідно зі ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», до участі в антитерористичних операціях за рішенням керівництва антитерористичної операції можуть бути залучені з дотриманням вимог законодавства й інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни за їх згодою [1].

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що в ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» серед суб'єктів протидії

тероризму в Україні не зазначено суд, що, на нашу думку, не зовсім правильно.

Враховуючи це, слід зазначити, що не всі суди судової гілки влади виступають суб'єктами протидії тероризму в Україні, а лише ті, яких чинним національним законодавством України наділено повноваженнями в цій сфері. Йдеться про адміністративні суди. Зокрема, згідно зі ст. 183-4 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративні суди розглядають і вирішують адміністративні справи щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів і надання доступу до них [25]. Отже, на нашу думку, у ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» справедливо включити ще одного суб'єкта протидії тероризму в Україні – адміністративні суди України, бо без їх участі, у встановлених чинним законодавством випадках, така протидія буде складною або взагалі неможливою.

Висновки. Отже, система суб'єктів протидії тероризму – сукупність визначених на рівні законодавства суб'єктів, які взаємодіють з метою запобігання, виявлення, припинення та мінімізації наслідків терористичної діяльності. Наведена система може бути представлена такими групами суб'єктів:

1) вищі органи влади – Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України;

2) органи спеціального призначення:

– для яких протидія тероризму є профільною діяльністю: Служба безпеки України та функціонуючий у її складі Антитерористичний центр, а також Управління державної охорони України;

– органи спеціального призначення, які можуть бути залучені як суб'єкти протидії тероризму у випадках, установлених законодавством: Служба зовнішньої розвідки України та Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;

3) центральні органи виконавчої влади:

– для яких діяльність із протидії тероризму є одним із основних завдань: МВС України, Міноборони України та підконтрольна цьому відомству ДСНС України, Адміністрація Держприкордонслужби України, ДПТс України;

– які у випадках, визначених законодавством, можуть бути залучені до наведеної діяльності: Держфінмоніторинг, МЗС України,

МОЗ України, Міненерговугілля України, Агентство держмайна України, Мінінфраструктури України, Мінфін України, Мінприроди України, Мінагрополітики України, Державна фіскальна служба України;

4) інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни за їх згодою;

5) адміністративні суди України.

1. Конституція України: від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 22. – Ст. 222.

4. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 бер. 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

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

6. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 бер. 1998 р. № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.

7. Про Службу зовнішньої розвідки України: Закон України від 1 груд. 2005 р. № 3160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 8. – Ст. 94.

8. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3475-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 258.

9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

10. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.

11. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 406/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1240.

12. Про деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16 січ. 2013 р. № 20/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 154.

13. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 399/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1234.

14. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України: Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 394/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1161.

15. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 верес. 2014 р. № 455 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 175.

16. Про Положення про Міністерство закордонних справ України: Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 381/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1220.

17. Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 467/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 353.

18. Про Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 382/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1221.

19. Про Положення про Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном: Указ Президента України від 13 квіт. 2011 року № 451/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1257.

20. Про Положення про Міністерство інфраструктури України: Указ Президента України від 12 трав. 2011 року № 581/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 16. – Ст. 736.

21. Про Положення про Міністерство фінансів України: Указ Президента України від 6 квіт. 2011 року № 387/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.

22. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Указ Президента України від 13 квіт. 2011 року № 452/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1258.

23. Про Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Указ Президента України від 23 квіт. 2011 року № 500/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 662.

24. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 року № 236 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 55. – Ст. 1507.

25. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

Федотов А. А. К вопросу составляющих системы субъектов противодействия терроризму в Украине

Обозначена система субъектов противодействия терроризму в Украине с учетом управленческой вертикали. Предложено к указанной системе включить и административные суды Украины, поскольку без них в определенных случаях противодействие терроризму будет достаточно сложным, а иногда невозможным. Дано авторское определение «субъекта противодействия терроризму в Украине» как совокупности определенных на уровне законодательства субъектов, взаимодействующих между собой с целью предотвращения, выявления, пресечения и минимизации последствий террористической деятельности.

Ключевые слова: субъект противодействия терроризму в Украине, система субъектов, нормативно-правовой акт, административный суд.

Fedotov A. A. The question of constituents of business counter terrorism in Ukraine

The article outlines a system of actors countering terrorism in Ukraine based on management vertical. It is proposed to include administrative courts of Ukraine to this system. The author's definition of «counter-terrorism agents in Ukraine» is given. By the laws of Ukraine special law enforcement body has the responsibility for direct implementation of struggle and action against terrorism within its jurisdiction in favor of the State Guard. Thus, according to the Law of Ukraine «On State health authorities of Ukraine and officials» of the State Security of Ukraine is a state law enforcement agency of special purpose, subordinated to the President of Ukraine and Parliament of Ukraine provides public safety authorities of Ukraine and officials reflected in the implementation of the system of organizational, legal, operational, search operations, engineering and other measures to ensure the proper functioning of the government of Ukraine, security officers and the objects defined by law.

System of actors countering terrorism is a set defined at law entities that interact with each other to prevent, detect, combat and minimize the consequences of terrorism. The above system can be represented by the following groups of subjects: higher authorities – the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine; Bodies of special purpose to counter-terrorism which is core business; Security Service of Ukraine and functioning in its composition antiterrorist center and the State Guard of Ukraine; special purpose agencies that may be involved as actors countering terrorism in cases established by law, the Foreign Intelligence Service of Ukraine and the State Service for Special Communications, and Information Protection of Ukraine.

Central authorities, whose activity on combating terrorism is one of the main tasks: Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Ministry of Defense of Ukraine and controlled by this agency DSNS of Ukraine, Administration of State Border Service of Ukraine, DPtS of Ukraine.

Key words: subject to counter terrorism in Ukraine, the system of actors legal act, the administrative court.

Стаття надійшла 23 грудня 2014 р.