

ДОСЛІДЖЕННЯ СТРУКТУРИ ТА ФУНКЦІЙ СИСТЕМИ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

RESEARCH OF STRUCTURE AND FUNCTIONS OF THE ANTI-TERRORIST SECURITY SYSTEM OF UKRAINE: PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Доведено актуальність проведення досліджень структури та функцій системи антитерористичної безпеки України. Визначені елементи структури та функцій цієї системи. Зазначено на особливу актуальність удосконалення міжвідомчої взаємодії складових системи антитерористичної безпеки України. Обґрунтовано основні напрями державної політики у сфері протидії тероризму.

Ключові слова: державне управління, система антитерористичної безпеки, державна політика у сфері протидії тероризму, антитерористичне законодавство, суб'єкти боротьби з тероризмом.

основные направления государственной политики в сфере противодействия терроризму.

Ключевые слова: государственное управление, система антитеррористической безопасности, государственная политика в сфере противодействия терроризму, антитеррористическое законодательство, субъекты борьбы с терроризмом.

The relevance of conducting research on the structure and functions of the antiterrorist security system of Ukraine has been proved. The elements of the structure and functions of this system are defined. The special urgency of improving the interdepartmental interaction of the components of the system of antiterrorist security of Ukraine is noted. The main directions of the state policy in the field of countering terrorism are substantiated.

Key words: public administration, anti-terrorism security system, state policy in the field of countering terrorism, anti-terrorism legislation, counter-terrorism actors.

УДК 323.28:351.75

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-29>

Кізян Р.В.

заступник начальника
Київський факультет
Національна академія
Національної гвардії України

Доказана актуальность проведения исследований структуры и функций системы антитеррористической безопасности Украины. Определены элементы структуры и функций этой системы. Отмечено особую актуальность совершенствования межведомственного взаимодействия составляющих системы антитеррористической безопасности Украины. Обоснованы

Постановка проблеми у загальному вигляді. Трансформаційні зміни в суспільстві, які зумовлені гібридною агресією Росії проти України, висувають до державного управління нові вимоги. Це стосується управління у сфері протидії тероризму, від якої залежить як життя та безпека громадян, так й цілісність та суверенітет країни. Проте ефективність державного управління антитерористичною безпекою значною мірою залежить від концептуальних засад державної політики та чітко побудованих процедур управління в системі антитерористичної безпеки України.

Останні стратегічні та концептуальні нормативно-правові акти України визначають терористичну загрозу як одну з головних загроз національній безпеці України. Загрози тероризму в Україні раніше очікувалися переважно від діяльності міжнародних терористичних організацій. Однак, особливості гібридної війни на Сході України виявили загрози нового характеру, що потребують адекватної відповіді. За таких умов дослідження структури та функцій системи антитерористичної безпеки України з метою виявлення наявних проблемних питань є вкрай актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні та закордонні науковці демонструють різні концептуальні підходи до визначення змісту, особливостей та принципів формування державної антитерористичної політики. Наукові праці І.М. Рижова, В.В. Крутова,

М.П. Стрельбицького, С.О. Кузнічекна, О.С. Шаптали, Д.В. Талалая, В.В. Мацюка, І.В. Євтушенка, С.С. Кудімова та інших вчених були присвячені питанню запобігання виникнення терористичних актів та мінімізації їх наслідків. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні досліджувались у публікаціях С.О. Годлевського, О.О. Резнікова, А.О. Місюра та інших. Проблематиці реагування сил безпеки та оборони на загрози терористичної спрямованості висвітлені в наукових публікаціях Ю.П. Бабкова, В.М. Бацамута, С.В. Белая, О.В. Гуляка, Г.А. Дробахи, О.Г. Комісарова, А. А. Тупікова та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Науковцями та практиками зроблено значний внесок у дослідження проблем державного управління системою антитерористичної безпеки України. Дослідження були спрямовані на вивчення окремих питань реагування на терористичні загрози. Комплексного вивчення проблемних питань функціонування системи антитерористичної безпеки України не проводилося, що зумовило вибір теми та її актуальність.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження структури та функцій системи антитерористичної безпеки України та визначення проблемних питань державного управління в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в Україні розвитку тероризму сприяють глибока

соціально-економічна криза, протистояння політичних сил, наростання проявів сепаратизму, зубожіння значної частини населення, розвиток кримінальних структур, високий рівень корупції в органах державної влади, розвиток нелегального ринку зброї та інше [1]. Аналіз статистики зареєстрованих злочинів [2] показує, що найбільшими загрозами терористичної спрямованості в Україні є мотивація від кримінальної діяльності транснаціонального походження, втручання у суспільно-політичну сферу держави, а також створення перепон у міждержавних відносинах.

За таких умов з початку отримання Україною незалежності була створена система антитерористичної безпеки, що постійно розвивається залежно від новітніх терористичних загроз. Проведеними теоретичними розвідками [3-4], а також польовими дослідженнями в окремих районах Донецької та Луганської областей [5] встановлено, що наразі система антитерористичної безпеки Україні включає такі елементи: державна політика у сфері протидії тероризму; антитерористичне законодавство; єдина державна система запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків; суб'єкти боротьби з тероризмом і координуючий орган та ін. Надалі в статті зупинимось на кожному з зазначених елементів.

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

чення боротьби з тероризмом, розвиток міжнародного співробітництва у відповідній сфері.

Перейдемо до розгляду питання антитерористичного законодавства. Особливу роль у правовому регулюванні України відведено міжнародним нормативно-правовим актам. Конституція України [7, ст. 9] визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Перелічені принципи закладені у Законі України [8]. Отже, з питань антитерористичного законодавства окремим блоком виступають міжнародні нормативно-правові документи щодо протидії тероризму, що є ратифіковані Україною, зокрема: Конвенція про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден; Конвенція про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки цивільної авіації; Конвенція про попередження і покарання злочинів проти осіб, які користуються міжнародним захистом, у тому числі дипломатичних агентів; Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом; Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом; Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму. Основною національного законодавства з протидії тероризму є Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [9]. Закон з метою захисту особи, держави та суспільства від тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, визначає правові та організаційні основи боротьби з цим небезпечним явищем, повноваження та обов'язки органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їх діяльності, гарантії правового та соціального захисту громадян у зв'язку з участю у боротьбі з тероризмом.

Наразі в Україні функціонує єдина державна система запобігання, реагування та припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, яка нині діє відповідно до Положення [10]. Положення визначає механізм функціонування єдиної державної системи запобігання, реагування та припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, рівні терористичних загроз та заходи реагування суб'єктів боротьби з тероризмом на загрозу вчинення або вчинення терористичного акту. Завданнями єдиної державної системи є: запобігання терористичній діяльності, у тому числі забезпечення своєчасності виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню терористичних актів; інформування населення про рівні загроз вчинення або вчинення терористичного акту; забезпечення безпеки

об'єктів можливих терористичних посягань. Залежно від наявної інформації про загрозу вчинення або вчинення терористичного акту встановлюються рівні терористичних загроз: Сірий (можлива загроза) – за наявності чинників (умов), що сприяють вчиненню терористичного акту; Синій (потенційна загроза) – за наявності інформації, що потребує підтвердження, про підготовку до вчинення терористичного акту; Жовтий (імовірна загроза) – за наявності вірогідної (підтвердженої) інформації про підготовку до вчинення терористичного акту; Червоний (реальна загроза) – уразивчinenня терористичного акту [10].

Отже, надалі доречно розглянути суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючий орган. Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції визначені Законом України [9], такими є: Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; 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 участі у здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності, можуть залучатися також коло суб'єктів з-поміж центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у різних сферах життєдіяльності [9].

Основоположні засади координаційного органу боротьби з тероризмом визначені Положенням про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України [11]. Антитерористичний центр є постійно діючим органом при Службі безпеки України, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам. Антитерористичний центр складається з Міжвідомчої координаційної комісії та штабу, а також координаційних груп та їх штабів, які створюються при регіональних органах Служби безпеки України. Основною формою діяльності міжвідомчої координаційної комісії 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. Штаб є виконавчим робочим органом Антитерористичного центру, формується завдяки штатній чисельно-

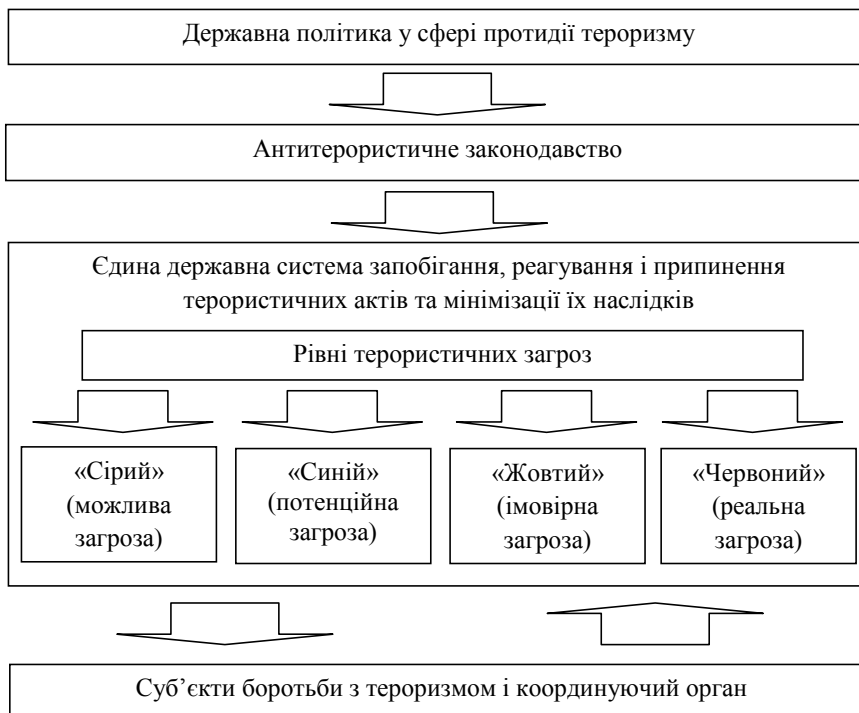


Рис. 1. Структурна схема взаємозв'язків елементів системи антитерористичної безпеки України

сті Служби безпеки України та підпорядковується керівникові Антитерористичного центру. 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. Координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України очолюють відповідні начальники управлінь [11].

Отже, на основі вище викладеного, можливо зазначити таку структурну схему взаємозв'язків елементів системи антитерористичної безпеки України (рис. 1).

За всією різноманітності сучасних підходів до проектування організаційних структур і вдосконалювання механізмів управління в їх основі закладено ідеї, які пов'язані з структурно-функціональними особливостями взаємодії елементів системи. Проблеми вдосконалювання системи антитерористичної безпеки України вирішуються, як правило, без науково-теоретичного забезпечення цих заходів. Тому для вдосконалення ефективності управління системою антитерористичної безпеки України необхідно мати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо прийняття управлінських рішень. Розв'язання проблеми забезпечення взаємодії потребує інституційного, фінансового, організаційного, економічного та наукового забезпечення, тоді як його встановлення відбувається через активізацію відповідних механізмів державного управління.

Удосконалення міжвідомчої взаємодії забезпечується шляхом відпрацювання сумісних теоретичних та практичних навчань. Однак, наразі замало часу приділяється проведенню постійно діючих командно-штабних і тактико-спеціальних навчань на базі навчальних частин та закладів суб'єктів боротьби з тероризмом. Тому доцільно вдосконалити нормативно-правову базу для проведення комплексних навчань у яких зазначити такі загальноприйняті в практиці елементи: підготовка адміністрації навчань, посередницького апарату та інших груп; підготовка району та навчальної матеріально-технічної бази навчань; планування навчань; підготовка сил (органів управління), що залучаються до навчання; розіграш дій сил; закінчення розіграшу дій та повернення у пункти постійної дислокації.

Отже, з огляду на вище викладеного, беручи за основу досвід реагування на терористичні загрози [12-16] та результати польових досліджень в окремих районах Донецької та Луганської областей [5] можливо зазначити,

що наразі потребують перегляду державно-управлінські засади щодо протидії тероризму. Основними напрямками розвитку державної політики у сфері протидії тероризму можливо вважати:

- підвищення рівня готовності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючого органу;
- підтримання належного рівня захисту та охорони об'єктів критичної інфраструктури та інших об'єктів можливих терористичних посягань;
- здійснення відповідних організаційних антитерористичних заходів, ефективної міжвідомчої взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючого органу;
- забезпечення дієвого моніторингу загроз терористичного спрямування та прогнозування відповідних ризиків;
- проведення постійно діючих командно-штабних і тактико-спеціальних навчань і тренувань з антитерористичної тематики на базі навчальних частин та закладів суб'єктів боротьби з тероризмом.

Висновки. На основі викладеного в статті можливо дійти наступного.

З початку отримання Україною незалежності була створена система антитерористичної безпеки, що включає такі елементи: державна політика у сфері протидії тероризму; антитерористичне законодавство; єдина державна система запобігання, реагування та припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків; суб'єкти боротьби з тероризмом і координуючий орган.

Проблеми вдосконалювання системи антитерористичної безпеки України вирішуються, як правило, без науково-теоретичного забезпечення цих заходів. Для вдосконалення ефективності управління системою антитерористичної безпеки України необхідно мати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо прийняття управлінських рішень. Розв'язання зазначеної проблеми потребує інституційного, фінансового, організаційного, економічного та наукового забезпечення, тоді як його встановлення відбувається через активізацію відповідних механізмів державного управління.

Удосконалення міжвідомчої взаємодії елементів системи антитерористичної безпеки забезпечується шляхом відпрацювання сумісних навчань. Однак, наразі замало часу приділяється проведенню постійно діючих командно-штабних і тактико-спеціальних навчань на базі навчальних частин та закладів суб'єктів боротьби з тероризмом. Тому доцільно вдосконалити нормативно-пра-

вову базу для проведення комплексних навчань. Напрями подальших досліджень будуть спрямовані на вивчення сутності державного управління системою антитерористичної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні : аналітична доповідь / Резнікова О.О., Місюра А.О., Дрьомов С.В., Войтовський К.Є. ; за заг. ред. О.О. Резнікової. Київ : НІСД, 2017. 60 с.
2. Єдині звіти про кримінальні правопорушення за 2013-2018 рр. : Генеральна прокуратура України. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
3. Бєлай С., Годлевський С., Тупіков А. Роль і місце Національної гвардії України у системі забезпечення державної безпеки : урахування зарубіжного досвіду. *Честь і закон*. 2017. № 2. С. 22–29.
4. Тупіков А., Бєлай С., Кізян Р. Досвід Франції у створенні системи антитерористичної безпеки населення : уроки для України. *Честь і закон*. 2018. № 4 (67). С. 4–9.
5. Обґрунтування ролі та місця Національної гвардії України в системі антитерористичної безпеки (шифр «Право») : звіт НДР (пром.ж.). Національна акад. НГУ. 2018. 69 с. № держреєстрації 0118U001859.
6. Концепція боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 5 березня 2019 року № 53/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/532019-26178>
7. Конституція України : Закон України : офіц. текст : станом на 10 червня 2019 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. : станом на 10 червня 2019 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.

9. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638–IV: за станом на 10 червня 2019 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/63815>.
10. Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 92. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-п>.
11. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379/99. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/379/99>.
12. Бєлай С. Обґрунтування чинників, які визначають стан оперативної обстановки в населених пунктах під час масової активності громадян. *Честь і закон*. 2008. № 2. С. 18–22.
13. Бєлай С., Черкашин О. Розвиток механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України : постановка наукового завдання. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3 (58). С. 182–188.
14. Bielai S., Morozov I., Tylchuk V. The Innovative Approach To The Crisis Situations Monitoring Of The Social And Economic Origin That Endanger The Security Of Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. № 3. P. 15–21.
15. Bielai S., Korniienko D., Kotukha O. Research The Crisis Indicators Impact Of The Socio-Economic Character On The Ensuring Of The State Security. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol 4. № 3. P. 33–38.
16. Komisarov O., Skrynkovskyy R., Bielai S., Chystokletov L. Formation of the Civil-Military Cooperation During the Settlement of the Armed Conflict in the South-East of Ukraine. *Traektoriâ Nauki = Path of Science*. 2018. Vol 4, № 7. P. 2009–2015.