

Трофімцов В. А.,  
кандидат юридичних наук,  
начальник юридичного департаменту  
ТОВ «Юридична компанія Льва Толстого»

## МІСЦЕ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ПРОТИДІЇ ТЕРОРІЗМУ В УКРАЇНІ

### THE PLACE OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES IN THE SYSTEM OF COUNTERACTION TO TERRORISM IN UKRAINE

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України, визначено місце центральних органів виконавчої влади в системі протидії тероризму в Україні. Підкреслено, що до процесу протидії такому надзвичайно небезпечному, антисоціальному явищу, як тероризм залучається широке коло центральних органів виконавчої влади. Обґрутовано, що всі суб'єкти протидії тероризму є структурними елементами єдиної системи, механізму, а отже, вони постійно взаємодіють між собою, надаючи відповідну допомогу і підтримку один одному на шляху до єдиної мети.

**Ключові слова:** тероризм, протидія тероризму, суб'єкт, система, суб'єкт протидії тероризму, законодавство.

В статье, на основе анализа норм действующего законодательства Украины, определено место центральных органов исполнительной власти в системе противодействия терроризма в Украине. Отмечено, что к процессу противодействия такому чрезвычайно опасному, антисоциальному явлению, как терроризм привлекается широкий круг центральных органов исполнительной власти. Обосновано, что все субъекты противодействия терроризму являются структурными элементами единой системы, механизма, следовательно, они постоянно взаимодействуют между собой, оказывая соответствующую помощь и поддержку друг другу на пути к единой цели.

**Ключевые слова:** терроризм, противодействие терроризму, субъект, система, субъект противодействия терроризму, законодательство.

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, the place of central executive authorities in the system of counteraction to terrorism in Ukraine is determined. It was emphasized that a wide circle of central executive bodies is involved in the process of counteracting such an extremely dangerous antisocial phenomenon as terrorism. It is substantiated that all subjects of counteraction to terrorism are structural elements of a unified system, mechanism, and therefore they constantly interact with each other, providing appropriate help and support to each other on the path to a single goal.

**Key words:** terrorism, counteraction to terrorism, subject, system, subject of counteraction to terrorism, legislation.

**Постановка проблеми.** Перед нашою державою на сучасному етапі її історичного розвитку постала ціла низка складних та надзвичайно гострих проблем різного характеру, окрім місце серед яких належить тероризму. Хоча раніше Україна не вважалася країною з високою загрозою тероризму, протягом останніх років ця ситуація змінилася в негативний бік. Складна суспільно-політична ситуація як усередині нашої країни, так і на міжнародній арені (зокрема, напружені відносини із сусідньою Російською Федерацією), проблеми в соціально-економічній сфері, спалахи національно-культурного протистояння спричинили поширення терористичної діяльності на території України. Ці обставини потребують від нашої держави створення ефективно функціонуючої системи суб'єктів протидії тероризму в Україні. Чільне місце серед суб'єктів протидії тероризму в Україні посідають центральні органи виконавчої влади. Вони, реалізуючи та забезпечуючи закріплений в законодавстві України державну політику у відповідних сферах суспільного життя, виконують вкрай важливі завдання із захисту та недопущення порушення інтересів держави, інтересів, прав і свобод фізичних та юридичних осіб через протиправні посягання, особливо такі небезпечні, як тероризм.

**Стан дослідження.** Варто зазначити, що проблематика суб'єктів протидії тероризму була предметом

наукових досліджень таких учених-правознавців, як В. Авер'янов, С. Алексеев, В. Опришко, Р. Павловський, Ю. Педько, О. Рябченко, А. Селіванов, М. Тищенко, В. Шаповал, В. Шкарупа, О. Якуба й інші. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових пошуків, поза увагою вчених залишається питання місця центральних органів виконавчої влади в системі протидії тероризму в Україні.

**Мета статті** – проаналізувати діяльність центральних органів виконавчої влади як суб'єктів, на яких чинним національним законодавством України покладено обов'язок щодо безпосередньої протидії тероризму в Україні. Мова піде про такі органи, як: Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС) України, Міноборони України, Адміністрація Держприкордонслужби України.

**Виклад основного матеріалу.** Визначаючи місце МВС України в системі суб'єктів протидії тероризму, варто наголосити на тому, що з аналізу чинного національного законодавства випливає, що МВС України, відповідно до покладених на даний центральний орган виконавчої влади завдань, виконує більш ніж 85 функцій. Перелік цієї функцій можна доповнити іншими, визначеними на нормативно-правовому рівні. Без сумніву, діяльність МВС України пов'язана з багатьма аспектами суспільних правовідносин. Як цілком слушно зауважу Л. Липачова у своєму

досліжені, присвяченому реалізації конституційного права людини та громадянина на звернення по захист своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини, що органам внутрішніх справ належить особлива роль у процесі забезпечення прав і свобод людини. Діяльність МВС України та його органів на місцях насамперед спрямована на всеобщий захист людини як найвищої соціальної цінності [1, с. 126]. Зазначимо, що нами проаналізовані всі напрями діяльності цього органу виконавчої влади виокремлено та згруповано ті, що характеризують МВС саме як суб'єкта протидії тероризму. Зокрема, з аналізу ч. 2 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [2], а також положення «Про Міністерство внутрішніх справ України» [3] випливає, що МВС України як суб'єкт протидії тероризму в державі працює за такими напрямами:

1) нормативно-правове забезпечення протидії тероризму: розробляє та подає установленим порядком на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) проекти законів України, актів Президента України та КМУ; погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять для погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та установленим порядком подає їх на розгляд Президентові України та КМУ; забезпечує міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань боротьби зі злочинністю та інших питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України;

2) організаційно-управлінська робота всередині системи органів МВС, налагодження взаємодії з іншими суб'єктами протидії тероризму та сприяння їм у реалізації даної діяльності: організовує діяльність головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районних, районних у містах, міських управліннях (відділів), лінійних управліннях (відділів) і внутрішніх військ МВС України та здійснює управління ними, зокрема під час забезпечення охорони громадського порядку; забезпечує установленим порядком участь спеціалістів Експертної служби МВС України в оперативно-розшукових заходах, слідчих та інших процесуальних діях; надає Антитерористичному центру при Службі безпеки України необхідні сили та засоби; веде базу даних Реєстру атестованих судових експертів Експертної служби МВС України, установленим порядком передає інформацію до державного Реєстру атестованих судових експертів; організовує інформаційно-аналітичну діяльність органів внутрішніх справ, формує довідково-інформаційні фонди, веде оперативно-пошукові та криміналістичні обліки, здійснює оброблення персональних даних, у межах своїх повноважень складає

статистичну інформацію, забезпечує режим доступу до інформації, надає інформаційні послуги тощо;

3) превенція та припинення терористичної активності: приймає заяви, повідомлення про правопорушення, що склоєні або готуються, а також про інші події від фізичних осіб, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, органів державної влади та органів місцевого самоврядування; здійснює боротьбу з тероризмом шляхом запобігання злочинам, виявлення та припинення злочинів, учненіх із терористичною метою, розслідування яких віднесено законодавством України до компетенції органів внутрішніх справ; забезпечує ефективне використання сил і засобів під час проведення антитерористичних операцій; організовує здійснення органами внутрішніх справ заходів із виявлення, розкриття та припинення злочинів; у межах компетенції, визначеній законодавством, організовує та здійснює оперативно-розшукову діяльність; у межах компетенції, визначеній законодавством, бере участь у боротьбі з тероризмом; організовує та проводить розшук громадян у випадках, передбачених законодавством України та міжнародними договорами; уживає заходів з організації конвоювання, а також у випадках, визначених законодавством, утримання затриманих, узятих під варту осіб під час досудового слідства, підсудних (засуджених) осіб на вимогу судових органів; убезпечує осіб, що беруть участь у кримінальному судочинстві тощо [2; 4].

Наступним центральним органом виконавчої влади – суб'єктом протидії тероризму в Україні – є Міноборони України, яке має чимало повноважень, що стосуються національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони та військового будівництва. Зокрема, у законодавстві, що регламентує діяльність даного центрального органу виконавчої влади, міститься перелік зі 113 функцій, які виконує даний орган. Як цілком слушно зауважує В. Демиденко, Міноборони України варто віднести до центральних органів виконавчої влади, результатом практичної діяльності яких є втілення принципів системи прав і свобод людини, належний рівень утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Таку позицію вчений пов'язує з тим, що діяльність Міноборони України є беззаперечною умовою утвердження та забезпечення прав та свобод людини. Цей орган, як наголошує науковець, виконуючи покладені на нього завдання, у мирний час попереджає можливу агресію, під час війни – має безпосередньо захищати права і свободи людини та громадянина [5, с. 111–112]. У результаті аналізу чинного національного законодавства, зокрема ч. ч. 3, 4 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», положення «Про Міністерство оборони України», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671, виокремимо такі напрями діяльності Міноборони України як суб'єкта протидії тероризму:

1) щодо нормативно-правового забезпечення протидії тероризму: розробляє та подає установленим порядком на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України проекти законів Украї-

їни, актів Президента України та КМУ; узагальнює практику застосування законодавства з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та установленим порядком вносить їх на розгляд Президентові України та КМУ; розробляє Воєнну доктрину України та пропозиції до Стратегії національної безпеки України;

2) у сфері організації, взаємодії та забезпечення діяльності суб'єктів протидії тероризму: готує та вносить до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України пропозиції стосовно мобілізаційних завдань (замовлень) на створення, виробництво та ремонт озброєння, військової техніки, інших матеріально-технічних засобів; забезпечує життєдіяльність Збройних сил, їх функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність, підготовку до виконання покладених на них завдань, застосування, комплектування особовим складом та його підготовку, постачання озброєння та військової техніки, підтримання справності, технічної придатності та модернізації зазначеного озброєння і техніки, матеріальних, фінансових, інших ресурсів та майна згідно з потребами, визначеними Генеральним штабом Збройних сил у межах коштів, передбачених державним бюджетом України, здійснює контроль за їх ефективним використанням, організовує виконання робіт і надання послуг в інтересах Збройних сил; організовує планування, методологічне, методичне, наукове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення заходів мобілізаційної підготовки та мобілізації в Збройних силах; здійснює в межах своєї компетенції міжнародне співробітництво за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямами з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, координує та контролює організацію і проведення військового співробітництва; утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи й організації, затверджує їхні положення (статути), установленим порядком призначає на посади та звільняє з посад їхніх керівників, формує кадровий резерв на посади керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міноборони України; надає технічне завдання виконавцеві державного оборонного замовлення зі створення, модернізації, закупівлі озброєння, військової та спеціальної техніки; організовує підготовку та застосування сил і засобів Сухопутних військ, Повітряних сил, Військово-морських сил Збройних сил України в разі вчинення терористичного акту в повітряному просторі, у територіальних водах України;

3) у сфері профілактики, попередження та припинення терористичної активності: здійснює аналіз воєнно-політичної обстановки та визначає рівень воєнної загрози національній безпеці України; бере участь у проведенні антiterористичних операцій на військових об'єктах та в разі виникнення терористичних загроз безпеці держави із-за меж України; забезпечує захист від терористичних посягань об'єктів та майна Збройних сил України, зброї

масового ураження, ракетної та стрілецької зброї, боєприпасів, вибухових та отруйних речовин, що перебувають у військових частинах або зберігаються у визначених місцях; планує та реалізує заходи щодо протидії та нейтралізації воєнно-політичних ризиків, викликів, загроз застосування воєнної сили проти України; у разі застосування до проведення антiterористичної операції – забезпечує із застосуванням наявних сил та засобів виконання завдань щодо припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій; бере участь у затриманні осіб, а коли їхні дії реально загрожують життю та здоров'ю заручників, учасників антiterористичної операції або інших осіб, їх знешкоджує; виконує функції національного органу України з питань протимінної діяльності, сприяє впровадженню і застосуванню в Україні міжнародних стандартів протимінної діяльності тощо [2; 6].

Адміністрація Держприкордонслужби України як суб'єкт, що безпосередньо протидіє тероризму в Україні, є складовим елементом структури Державної прикордонної служби. Варто погодитися з думкою Р. Ляшука, який визначає особливості адміністративно-правового регулювання застосування силових заходів у діяльності Державної прикордонної служби України та наголошує на тому, що справа охорони кордону є складною і багатогранною. У своїй діяльності Держприкордонслужба України як правоохоронний орган спеціального призначення може застосовувати силові заходи [7, с. 5]. Для захисту державного кордону й охорони суверенних прав держави Адміністрація Держприкордонслужби України реалізує свою діяльність за багатьма напрямами. Шляхом аналізу чинного національного законодавства України нам вдалося виокремити й згрупувати ті напрями діяльності цього центрального органу виконавчої влади, що тісно пов'язані із здійсненням ним протидії тероризму. До них нами віднесено діяльність:

1) з питань нормативно-правового забезпечення протидії тероризму: розробляє та подає установленим порядком на розгляд Президентові України та КМУ проекти законів України, актів Президента України та КМУ; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, КМУ й установленим порядком вносить їх на розгляд Президентові України та КМУ; розробляє правовий, економічний та спеціальний механізм охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; розробляє разом із відповідними органами виконавчої влади проекти міжнародних договорів із прикордонних питань; організовує роботу з підготовки пропозицій з удосконалення діяльності пунктів пропуску через державний кордон.

2) щодо організації та забезпечення діяльності інших суб'єктів протидії тероризму, а також налагодження взаємодії із ними: забезпечує безпеку мор-

ського судноплавства в межах територіальних вод та виключної (морської) економічної зони України під час проведення антитерористичних операцій; визначає відповідно до законодавства порядок оперативно-службової діяльності органів Держприкордонслужби України, види практичних заходів, тактичних прийомів дій особового складу з протидії противправній діяльності та правила несення прикордонної служби; координує діяльність військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язану із захистом державного кордону України, а також діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон тощо;

3) у сфері превенції та припинення терористичної активності: запобігає спробам перетинання терористами державного кордону України, незаконного переміщення через державний кордон України зброї, вибухових, отруйних, радіоактивних речовин та інших предметів, що можуть бути використані як засоби вчинення терористичних актів, виявляє та припиняє такі спроби; організовує інформаційно-аналітичну діяльність та оцінку ризиків в інтересах охорони державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні; виявляє причини й умови порушень законодавства про державний кордон, вживає заходів для їх усунення; організовує охорону державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, забезпечує дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; організовує здійснення установленим законодавством порядком

прикордонного контролю та пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів тощо [2; 8].

**Висновок.** Отже, у підсумку зазначимо, що до процесу протидії такому надзвичайно небезпечному антисоціальному явищу, як тероризм застувається широке коло центральних органів виконавчої влади. Хоча кожен із них здійснює дану протидію в досить вузькому контексті, а саме в межах своєї компетенції та відповідного її функціонального призначення того чи іншого центрального органу виконавчої влади, це не зменшує значення їхнього внеску в спільну справу боротьби із проявами терористичної діяльності. Такий підхід дозволяє кожному із вищезгаданих суб'єктів більш ретельно та детально підійти до вирішення завдань щодо протидії тероризму в підвідомчих їм сферах. Також не варто забувати, що всі суб'єкти протидії тероризму є структурними елементами єдиної системи, механізму, а отже, вони постійно взаємодіють, надають відповідну допомогу і підтримку один одному на шляху до єдиної мети.

Незважаючи на специфіку завдань, функцій та повноважень вищезгаданих суб'єктів протидії тероризму, протидія тероризму з боку кожного з них здійснюється за такими загальними напрямами, як: формування нормативно-правового підґрунтя протидії тероризму; вироблення та реалізація відповідних організаційно-управлінських заходів; налагодження та сприяння взаємодії з іншими суб'єктами системи протидії тероризму; надання один одному необхідного забезпечення (інформаційно-аналітична, методична, матеріально-технічна й інша підтримка); проведення превентивної роботи та припинення терористичної активності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Липачова Л. Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до європейського суду з прав людини: дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.02. Дніпропетровськ, 2002. 191 с.
2. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638–IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 25. Ст. 180.
3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.
4. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова КМУ від 13 серпня 2014 р. № 401. Офіційний вісник України. 2014. № 72. Ст. 2026.
5. Демиденко В. Утвердження та забезпечення конституційних прав і свобод людини й громадянина в діяльності міліції: дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2002. 225 с.
6. Про Положення про Міністерство оборони України: постанова КМУ від 26 листопада 2014 р. № 671. Офіційний вісник України. 2014. № 97. Ст. 2796.
7. Ляшук Р. Адміністративно-правове регулювання застосування силових заходів у діяльності державної прикордонної служби України: дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. 246 с.
8. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: постанова КМУ від 16 жовтня 2014 р. № 533. Офіційний вісник України. 2014. № 85. Ст. 2390.