

УДК 323.285:351.746.1

Сергій Кудінов,канд. юрид. наук, доцент, здобувач
Національної академії Служби безпеки України

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБОЮ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена дослідженню правових основ діяльності СБ України із забезпечення антитерористичної безпеки, визначенню системи нормативно-правових актів, що регулюють забезпечення СБ України антитерористичної безпеки.

Ключові слова: правове регулювання, закон, міжнародно-правові норми, підзаконний нормативно-правовий акт, антитерористична безпека, СБ України.

Постановка проблеми. Процеси становлення та розвитку правової держави неможливі без формування і розробки дієвих правових важелів впливу на суспільно небезпечні явища, які тягнуть за собою настання юридичних наслідків. Одним із таких явищ, з яким Україна, на жаль, стикнулася останнім часом, є тероризм, проблема протидії якому набула особливої актуальності у зв'язку з проведенням Російською Федерацією (далі – РФ) агресивної політики, спрямованої на дестабілізацію і дезінтеграцію нашої держави і пов'язаної з цим організації та підтримки диверсійно-терористичної діяльності невизнаних так званих «ДНР» і «ЛНР».

Усвідомленням актуальності проблеми тероризму пронизані численні дискусії як на національному, так і на міжнародному рівні, в тому числі в межах Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), де протягом кількох років ця тематика постійно присутня в порядку денному сесій Генеральної Асамблеї, різних конференцій, симпозіумів, семінарів. Ураховуючи викладене, особливої актуальності набуває необхідність дослідження правового регулювання забезпечення антитерористичної безпеки, до суб'єктів якого віднесено Службу безпеки України (далі – СБ України).

Аналіз досліджень та публікацій. Вагомий внесок у розвиток теорії та практики протидії тероризму зробили як вітчизняні, так й іноземні вчені, зокрема: Р. Арон, Е. Аречаг, В.Б. Авер'янов, В.Ф. Антипенко, Ю.М. Антонян, А.В. Безверхов, Дж. Белл, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В. Бруггеман, В.М. Вакуліч, П. Вілкінсон, М. Грешно, Б. Джекінс, А. Джонгман, М. Джонс, А.І. Долгова, В.М. Др'омін, В.П. Ємельянов, А.П. Зака-

люк, В.О. Заросило, В.С. Канцір, І.І. Карпець, М.П. Карпушин, В.В. Крутов, У. Лакер, Б.Д. Леонов, В.А. Ліпкан, Е.Г. Ляхов, О.І. Остапенко, Р. Пейп, Н. Поллард, Дж. Поуст, І.М. Рижов, Д. Роланд, С. Солан, М.П. Требін, В.П. Тихий, Б. Хьютон, А. Шеллі, А. Шмідт та інші вчені.

Проте проблема вдосконалення правового регулювання забезпечення СБ України антитерористичної безпеки залишається не досить дослідженою, що не відображає потреб сьогодення, коли є нагальна необхідність оптимізації проведення невідкладних заходів щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України.

Мета статті. З огляду на наукову та прикладну актуальність вибраної теми, метою даної статті є з'ясування стану правового регулювання забезпечення СБ України антитерористичної безпеки та напрацювання пропозицій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Терористична діяльність як сучасна глобальна загроза людству характеризується найвищим ступенем суспільної небезпечності. На жаль, зазначене явище не оминуло й Україну, де проблема протидії тероризму набула особливої актуальності з початком агресії з боку РФ, яка порушила територіальну цілісність нашої держави та загрожує їй незалежності.

Зазначене потребує насамперед удосконалення нормативно-правової бази, правозастосовної діяльності у сфері боротьби з тероризмом, що неможливо без ґрунтовного вивчення нинішнього стану правового регулювання забезпечення антитерористичної безпеки.

У контексті проведення даного дослідження, спираючись на нормативні та наукові джерела, під правовим регулюванням забезпечення СБ України антитерористичної безпеки слід розуміти сукупність нормативно-правових актів, які закріплюють правові норми, що регулюють відповідні групи однорідних суспільних відносин. Зазначені відносини виникають щодо протидії тероризму, а також захисту прав, законних інтересів та забезпечення безпеки людини, суспільства, держави шляхом застосування передбачених законодавством спеціальних методів, сил і засобів, якщо в інший спосіб попередити чи усунути загрози антитерористичній безпеці неможливо. Зокрема, за допомогою застосування правових норм регламентуються відносини між державою в особі уповноважених законом суб'єктів протидії тероризму, серед яких СБ України визначено головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю, та окремими особами, групами осіб, організаціями у тому числі транснаціонального характеру, які здійснюють посягання на антитерористичну безпеку України.

Законодавчу регламентацію забезпечення антитерористичної безпеки, як складової частини процесу протидії тероризму в Україні, втілено насамперед у Законі України «Про боротьбу з тероризмом». Відповідно до змісту ст. 2 вказаного Закону правову основу боротьби з тероризмом становлять Конституція України, Кримінальний кодекс України, закон України «Про боротьбу з тероризмом», інші закони України, Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом 1977 року, Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом 1997 року, Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 року, інші міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також інші нормативно-правові акти, що приймаються на виконання законів України [3].

Розглядаючи сукупність нормативних актів, які закріплюють правові норми, що регулюють забезпечення СБ України антитерористичної безпеки як систему, з урахуванням ієрархії за юридичною силою, її умовно можна поділити на такі взаємопов'язані рівні:

- Конституція України;
- міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- національне законодавство України;
- підзаконні нормативно-правові акти, що видаються на виконання законів України.

Безумовно, основу правового регулювання забезпечення СБ України антитерористичної безпеки утворюють положення Конституції України, які визначають засади діяльності із запобігання, виявлення, припинення, мінімізації наслідків терористичної діяльності. Відповідність положень чинного законодавства, що регулює забезпечення антитерористичної безпеки, положенням Конституції України є визначальною щодо оцінки законності результатів реалізації повноважень суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом. Зазначене безпосередньо стосується СБ України як визначеного законодавством головного органу у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю [3].

Систему національного законодавства, що регулює забезпечення СБ України антитерористичної безпеки, становлять Закони України, які визначають загальні засади, основні напрями забезпечення СБ України антитерористичної безпеки, а також види діяльності, що здійснюються СБ України для виявлення, запобігання, припинення загрози антитерористичній безпеці.

Законодавчими актами, що визначають загальні засади забезпечення СБ України антитерористичної безпеки, є закони України: «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003; «Про національну безпеку» від 08.07.2018; «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 24.02.2018; «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 02.09.2014; «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України»; «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992; «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000; «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015, а також Кримінальний та Кримінальний процесуальний кодекси України. Положення вказаних законів України закріплюють: основні терміни, принципи та організаційні засади боротьби з тероризмом; коло суб'єктів боротьби з тероризмом та їхні повноваження; режими, правові підстави проведення антитерористичної діяльності; загальні засади дотримання прав і законних інтересів громадян у ході забезпечення антитерористичної безпеки, а також встановлюють відповідальність за вчинення злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю, та визначають загальні засади їх досудового розслідування.

Відповідно до змісту зазначених законодавчих актів, на Службу безпеки України, як

державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України [4], серед визначених чинним законодавством завдань покладено здійснення боротьби з тероризмом [5], що реалізується шляхом забезпечення через Антитерористичний центр при Службі безпеки України організації і проведення антитерористичних заходів, координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом відповідно до визначеної законодавством України компетенції; забезпечення у взаємодії з розвідувальними органами України безпеки від терористичних посягань установ України за межами її території, їх співробітників та членів їхніх сімей тощо [3].

З метою забезпечення антитерористичної безпеки СБ України уповноважена здійснювати досудове розслідування злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю, зокрема: передбачених відповідними статтями КК України склади злочинів, якими встановлена кримінальна відповідальність за терористичний акт (ст. 258 КК України), втягнення у вчинення терористичного акту (ст. 258-1 КК України), публічні заклики до вчинення терористичного акту (ст. 258-2 КК України), створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258-3 КК України), сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 258-4 України), фінансування тероризму (ст. 258-5 КК України), посягання на життя державного чи громадського діяча (ст. 112 КК України), диверсію (ст. 113 КК України), посягання на життя представника іноземної держави (ст. 443 КК України), злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист (ст. 444 КК України) [6], а також іншими статтями КК України, досудове розслідування за якими здійснюється відповідно до Кримінального процесуального кодексу України слідчими органів безпеки.

Крім того, СБ України для забезпечення державної безпеки, відсічі і стримування збройної агресії РФ на Сході нашої держави залучається до вирішення завдань із відновлення територіальної цілісності України, забезпечення комплексного розвитку безпекової, економічної, інформаційно-телекомунікаційної, соціальної та гуманітарної інфраструктури на територіях, прилеглих до тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях, реалізації, відповідно до документів стратегічного оборонного планування, заходів зі зміцнення оборонних і безпекових спроможностей України [7].

Законами, які визначають окремі напрями та види діяльності, що здійснюються СБ України для виявлення, запобігання та при-

пинення загроз антитерористичній безпеці, є Закони України: «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014; «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993; «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» від 15.02.1995; «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992; «Про контррозвідувальну діяльність» від 26.12.2002 та інші законодавчі акти, що регулюють вказаний напрям діяльності СБ України.

Аналіз положень вказаних Законів України дає підстави визначити, що забезпечення СБ України антитерористичної безпеки здійснюється шляхом запобігання, виявлення та припинення діяльності у тому числі міжнародного характеру, що охоплює: планування, організацію, підготовку та реалізацію терористичних актів; підбурювання до вчинення терористичних актів, насильства над фізичними особами або організаціями, знищення матеріальних об'єктів у терористичних цілях; організацію незаконних збройних формувань, злочинних угруповань (злочинних організацій), організованих злочинних груп для вчинення терористичних актів, так само як і участь у таких актах; вербування, озброєння, підготовку та використання терористів; пропаганду і поширення ідеології тероризму; фінансування та інше сприяння тероризму [3].

Зазначене здійснюється СБ України у ході санкціонованих та врегульованих Законами України «Про оперативно-розшукову діяльність» та «Про контррозвідувальну діяльність» видів діяльності, до яких віднесено контррозвідувальну діяльність (далі – КРД) [8] як спеціальний вид діяльності у сфері забезпечення державної безпеки, яка здійснюється з використанням системи контррозвідувальних, пошукових, режимних, адміністративно-правових заходів, спрямованих на попередження, своєчасне виявлення і запобігання зовнішнім та внутрішнім загрозам безпеці України, розвідувальним, терористичним та іншим протиправним посяганням спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на інтереси України та оперативно-розшукову діяльність (далі – ОРД) [9], як систему гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. У контексті забезпечення антитерорис-

тичної безпеки вказані види діяльності здійснюються СБ України з метою запобігання, виявлення та припинення терористичної діяльності; отримання інформації про діяльність іноземних та міжнародних терористичних організацій, у тому числі упереджувального характеру, у разі загрози вчинення терористичного акту [3].

Розглядаючи правове регулювання забезпечення СБ України антитерористичної безпеки, доцільно звернути увагу на те, що одним із пріоритетних напрямів державної політики у цій сфері є втілення в антитерористичному законодавстві запобіжних важелів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов, що породжують тероризм, викриття ознак терористичних проявів, недопущення їх перетворення на реальні дії. Як показує досвід законодавчої та правозастосовної практики провідних країн Європи, вагоме значення для теорії та практики запобігання тероризму, з огляду на складність такого явища, має профілактика терористичної діяльності.

Профілактика є одним із першочергових етапів діяльності СБ України із запобігання загрозам антитерористичній безпеці, оскільки здійснюється на стадії формування злочинного умислу, ще не реалізованого у формі дій, відповідальність за вчинення яких передбачена Кримінальним кодексом України. Відповідно до положень чинного законодавства Служба безпеки України зобов'язана здійснювати профілактику правопорушень (ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність») у сфері державної безпеки та в разі виявлення в ході цієї діяльності осіб, які потребують попереджувального впливу, оголошувати їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки (ст. 8 Закону України «Про контррозвідувальну діяльність»).

З огляду на важливість вказаного виду діяльності для забезпечення антитерористичної безпеки, його правове регулювання потребує оптимізації, зокрема, шляхом доповнення положень Закону України «Про контррозвідувальну діяльність» окремою нормою, яка визначатиме поняття профілактики правопорушень у сфері забезпечення державної безпеки, а саме:

Стаття 8-1. «Профілактика правопорушень у сфері державної безпеки»

Профілактикою правопорушень у сфері державної безпеки є система правових, організаційних і виховних заходів, що здійснюються з метою усунення причин і умов, у тому числі намірів і мотивів поведінки осіб, що сприяють вчиненню правопорушень у сфері державної безпеки.

Органи державної влади, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, окремі особи зобов'язані сприяти проведенню профілактики правопорушень у сфері державної безпеки.

Розглядаючи міжнародно-правовий складник нормативної бази, яка регламентує забезпечення СБ України антитерористичної безпеки, слід насамперед виокремити Глобальну контртерористичну стратегію Організації Об'єднаних Націй, а також низку ратифікованих Україною міжнародних договорів, серед яких: Конвенція про правопорушення та деякі інші дії, вчинені на борту повітряного судна 1963 року; Міжнародна Конвенція про боротьбу із захопленням заручників 1979 року; Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом 1977 року; Конвенція про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства, 1989 року; Конвенція про маркування пластичних вибухових речовин з метою їх виявлення 1991 року; Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом 1997 року; Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 року, Міжнародна Конвенція про боротьбу із актами ядерного тероризму 2005 року; Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму 2005 року; Конвенція Ради Європи про відмивання, виявлення, арешт і конфіскацію доходів, отриманих злочинним шляхом, і про фінансування тероризму 2005 року та інші міжнародні нормативно-правові акти, що регламентують окремі сфери протидії міжнародному тероризму.

Відповідно до цих міжнародно-правових документів, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити імплементацію світових стандартів безпеки, а також комплексне та збалансоване впровадження всіх компонентів Глобальної контртерористичної стратегії ООН. Ідеться насамперед про заходи з усунення причин і умов, що сприяють поширенню тероризму, а також забезпечення при цьому захисту прав і свобод людини.

Вказані міжнародні нормативно-правові акти встановлюють загальні засади міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії тероризму, визначають злочини, що відносять до тероризму, а також покладають обов'язок сприяти обізнаності населення стосовно існування, причин, серйозності терористичних злочинів, загрози, яку вони становлять [10].

Значення міжнародно-правових актів у системі джерел, які регламентують діяльність СБ України щодо забезпечення антитерористичної безпеки, слід оцінювати з урахуванням статті 9 Конституції України,

згідно з якою чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. У статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України» зазначено, що міжнародні договори застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. А якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються норми міжнародного договору. Таким чином, акти вітчизняного антитерористичного законодавства не повинні суперечити вищезазначеним міжнародним договорам, а у разі виявлення таких суперечностей пріоритети мають надаватися нормам міжнародних договорів.

Окремий складник правової регламентації діяльності СБ України із забезпечення антитерористичної безпеки становлять різноманітні доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України терористичного характеру, насамперед такі як Концепція боротьби з тероризмом, Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України. Загроза тероризму в Україні, що раніше очікувалася переважно від діяльності міжнародних терористичних організацій, набула нині нового характеру і потребує адекватної відповіді. Зазначене знайшло відображення у стратегічних документах держави, таких як Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, які визначають терористичну загрозу однією з основних загроз національній безпеці України. При цьому не всі стратегічні документи, що визначають концептуальні засади протидії тероризму, приведені у відповідність до реалій сьогодення. Адже чинна в Україні Концепція боротьби з тероризмом, ухвалена Указом Президента України від 23 квітня 2013 року № 230/2013/20, основною загрозою для України все ще визначає діяльність міжнародних терористичних організацій, що нині вже не відповідає дійсності.

Деталізована регламентація діяльності СБ України щодо забезпечення антитерористичної безпеки здійснюється на рівні відомчих нормативно-правових актів, які мають відповідні грифи обмеження доступу,

що унеможливило висвітлення їх положень у цій статті. Можна лише констатувати, що зазначені відомчі нормативно-правові акти встановлюють безпосередній порядок реалізації передбачених законодавством повноважень СБ України у сфері забезпечення антитерористичної безпеки.

Отже, проведене дослідження правового регулювання забезпечення СБ України антитерористичної безпеки дає підстави зробити висновок, що в Україні в цілому сформована правова основа для забезпечення антитерористичної безпеки. Вона складається із сукупності правових актів різної юридичної сили, які регламентують забезпечення СБ України антитерористичної безпеки та утворюють відповідну ієрархічно побудовану систему.

Водночас доцільно звернути увагу на те, що вказана система потребує подальшої оптимізації, зокрема, в контексті вдосконалення правового регулювання запобігання тероризму та підготовки населення до виявлення ознак терористичної діяльності, як основоположний складник профілактики тероризму в Україні. Зазначене має знайти відображення у відповідних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах.

Висновки

Здійснений аналіз нормативно-правових актів, що становлять правову основу боротьби з тероризмом, засвідчив, що антитерористичне законодавство України потребує подальшої систематизації, кодифікації та вдосконалення з урахуванням реальних і потенційних загроз терористичного характеру національній безпеці. Зокрема, зважаючи на необхідність оптимізації загальнодержавної системи протидії тероризму, доцільно звернути увагу на те, що одним із пріоритетних напрямів державної політики у зазначеній сфері є реалізація в законодавстві запобіжних важелів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов, що породжують тероризм, викриття ознак терористичних проявів, недопущення їх перетворення на реальні дії. Зважаючи на важливість вказаного виду діяльності для протидії тероризму, його правове регулювання потребує оптимізації, зокрема, шляхом уведення у положення Закону України «Про контррозвідувальну діяльність» окремої норми, яка визначатиме поняття профілактики правопорушень у сфері забезпечення державної безпеки.

Також важливим кроком для оптимізації протидії терористичній діяльності слід вважати розроблення Стратегії протидії тероризму, спрямованої передусім на профілактику тероризму як однієї з основних загроз національній безпеці України.

Список використаних джерел:

1. Копейчиков В. В. Правознавство : підручник. К. : «Юрінком Інтер», 2006. 584 с.
2. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 31.05.2005. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 25. Ст. 335.
4. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.
5. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
6. Кримінальний кодекс України. Київ : «Центр учбової літератури», 2017. 292 с.
7. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18.01.2018. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 10. Ст. 54.
8. Про контррозвідувальну діяльність : Закон України від 03.04.2003. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 12. Ст. 89.
9. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.
10. Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму від 16.05.2005. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 39. Ст. 340.
11. The Joint Terrorism Analysis Centre. URL: <http://www.mi5.gov.uk/output/jointterrorism-analysis-centre.html>.
12. Study Terrorism at the University of East London. URL: <http://www.policelife.co.uk/training/study-terrorism-at-the-univeristy-of-eastlondon>.
13. The Centre for the Study of Terrorism. URL: <http://www.st-andrews.ac.uk/cstp/terrorism-studies/mlitt/mlitt.html>.

Статья посвящена исследованию правовых основ деятельности СБ Украины по обеспечению антитеррористической безопасности, определению системы нормативно-правовых актов, которые регулируют обеспечение СБ Украины антитеррористической безопасности.

Ключевые слова: правовое регулирование, закон, международно-правовые нормы, подзаконный нормативно-правовой акт, антитеррористическая безопасность, СБ Украины.

The article is devoted to the analysis of the legal basis of the Security Service of Ukraine for the provision of anti-terrorism security, the definition of a system of normative legal acts regulating the security of the Security Service of Ukraine against terrorism.

Key words: legal regulation, law, international legal norms, by-law normative-legal act, antiterrorist security, SS of Ukraine.