

ВОЛОНТЕРИ ЯК МОЖЛИВИЙ СУБ'ЄКТ СИСТЕМИ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ В УКРАЇНІ

VOLUNTEERS AS A POSSIBLE SUBJECT OF THE COUNTER-TERRORISM SYSTEM IN UKRAINE

Сукмановська Л.М., к.ю.н.,

доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Інститут з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції
Львівського державного університету внутрішніх справ

У статті досліджено систему суб'єктів боротьби з тероризмом в Україні. Констатовано, що дана система є законодавчо закріпленою та являється дворівневою. Перший рівень складають суб'єкти, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом в Україні. До другого рівня відносяться суб'єкти, які залучаються у разі необхідності до здійснення боротьби з тероризмом. Проаналізовано, які саме органи публічної адміністрації входять до першого та другого рівнів системи боротьби з тероризмом в Україні. Розглянуто також суб'єктів публічної адміністрації, робота яких спрямовується на формування внутрішньої та зовнішньої діяльності із боротьби з тероризмом в Україні, це - Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України. Висвітлено ряд повноважень суб'єктів боротьби з тероризмом в Україні першого та другого рівнів.

Приділено увагу вивченню законодавчого закріплення реалізації волонтерської діяльності в Україні. Досліджено засади провадження волонтерської діяльності, а також важливі її напрями.

Актуальність статті зумовлена насамперед тим, що починаючи з 2014 року (а також із 24 лютого 2022 року) внаслідок широкомасштабного вторгнення російською федерацією на територію України до кола суб'єктів, які залучаються до здійснення боротьби з тероризмом, активно доєдналося громадянське суспільство. Волонтерами реалізована частина державних функцій задля миттєвого реагування на потреби суспільства й сил сектору безпеки та оборони, а також забезпечення нагальних потреб фронту.

Відтак, беручи до уваги позитивний досвід волонтерської діяльності з 2014 року, а також необхідність в усуненні прогалин нормативно-правового регулювання волонтерської практики, взаємодії волонтерів із органами публічної адміністрації та підрозділами сил і оборони запропоновано внесення змін та доповнень до чинного Закону України «Про боротьбу з тероризмом», шляхом включення до числа суб'єктів боротьби з тероризмом в Україні осіб, що у встановленому законодавством порядку провадять волонтерську діяльність.

Ключові слова: боротьба з тероризмом, система суб'єктів протидії тероризму, волонтери, волонтерська діяльність.

The article examines the system of entities fighting terrorism in Ukraine. It was ascertained that this system is legally established and is two-level. The first level consists of entities that directly fight terrorism in Ukraine. The second level includes entities that are involved in the fight against terrorism, if necessary. It has been analyzed which public administration bodies are included in the first and second levels of the system of combating terrorism in Ukraine. Subjects of public administration, whose work is directed to the formation of internal and external activities to fight terrorism in Ukraine, are also considered. These are the Ukrainian Parliament, the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine. The authorities of the subjects of the fight against terrorism in Ukraine of the first and second levels are highlighted.

Attention is paid to the study of the legislative consolidation of the implementation of volunteer activities in Ukraine. The basics of volunteering, as well as its important directions, were studied.

The relevance of the article is due primarily to the fact that since 2014 (as well as from February 24, 2022), as a result of the large-scale invasion of the territory of Ukraine by the Russian Federation, civil society has actively joined the circle of subjects involved in the fight against terrorism. Volunteers implemented part of the state functions in order to respond to the needs of society and the forces of the security and defense sector, as well as to ensure the urgent needs of the front.

Therefore, taking into account the positive experience of volunteer activity since 2014, as well as the need to eliminate gaps in the regulatory and legal regulation of volunteer practice, the interaction of volunteers with public administration bodies and units of the forces and defense, it is proposed to introduce amendments and additions to the current Law of Ukraine "On the fight against terrorism", by including among the subjects of the fight against terrorism in Ukraine persons who, in accordance with the procedure established by law, conduct volunteer activities.

Key words: fight against terrorism, system of counter-terrorism entities, volunteers, volunteer activity.

Російська агресія щодо України наділена явно вираженою терористичною складовою. Залякування населення, дестабілізація ситуації, знищення цивільних об'єктів та об'єктів критичної інфраструктури, підлив довіри громадян до держави як до інституту, на який покладено обов'язок забезпечення безпеки громадян, спричинення жаху – все це методи, притаманні терористичним організаціям.

В Україні створена та законодавчо закріплена система суб'єктів боротьби з тероризмом. Стаття 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» визначає систему суб'єктів боротьби з тероризмом [1].

Водночас варто звернути увагу на суб'єктів публічної адміністрації, діяльність яких спрямовується на формування внутрішньої та зовнішньої діяльності із боротьби з тероризмом. Відповідно, це органи, які уособлюють найвищі ланки державної влади: Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України.

Згідно з нормами Конституції України Верховна Рада України формує політику у цьому напрямку, перш за все, шляхом: прийняття законів; визначення засад внутрішньої

та зовнішньої політики; розгляду та прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України; затвердження указів Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях; надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсації міжнародних договорів України та денонсації міжнародних договорів України [2].

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина. Відповідно, з метою забезпечення територіальної цілісності України Президент України, будучи Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, приймає участь у формуванні політики антитерористичної діяльності, переважно шляхом: керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави та укладення міжнародних договорів

України, спрямованих на подолання проявів тероризму; призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснення керівництва у сферах національної безпеки й оборони держави; очолення Ради національної безпеки і оборони України; внесення до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України прийняття рішень про використання Збройних Сил України й інших утворених відповідно до законів України військових формувань; відповідно до закону прийняття рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні чи в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України [2].

Організація боротьби з тероризмом у нашій державі та забезпечення її необхідними силами, засобами і ресурсами здійснюється Кабінетом Міністрів України у межах його компетенції. Дане положення являється логічним закріпленням і законодавчим визначенням адміністративно-правової компетенції Кабінету Міністрів України, як найвищого органу виконавчої влади, у провадженні боротьби з тероризмом. Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина [3, с. 159]. Діяльність уряду України в межах здійснення внутрішньої та зовнішньої політики боротьби з тероризмом, у тому числі на транспорті, має спрямовуватись на вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя й здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, боротьби зі злочинністю, запобігання й протидії корупції; організацію фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронних органів; забезпечення в межах повноважень зовнішньополітичної діяльності України; здійснення заходів щодо охорони та захисту державного кордону України й території України; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших військових формувань тощо [2; 4].

Система суб'єктів боротьби з тероризмом складається з двох рівнів.

Перший рівень суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, складають: 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; Бюро економічної безпеки України.

Підкреслимо, що загальну координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, у тому числі об'єктів транспортної інфраструктури, актам, що загрожують життю і здоров'ю значної кількості людей, та в їх припиненні здійснює Антитерористичний центр (далі – АТЦ), який є постійно діючим органом при Службі безпеки України. Порядок створення й правовий статус цього органу визначено Указом Президента України «Про Антитерористичний центр» від 11 грудня 1998 р. № 1343/98 та Указом Президента України «Про

Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України» від 14 квітня 1999 р. № 379/99 [5; 6].

АТЦ СБУ виконує такі завдання, визначені у статті 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»: розробляє концепцію боротьби з тероризмом, а також рекомендації, спрямовані на оптимізацію вживаних заходів щодо виявлення й усунення причин та умов, які сприяють вчиненню терористичних актів та інших злочинів, здійснюваних із терористичною метою; здійснює аналітичну діяльність, спрямовану на виявлення тенденцій поширення тероризму в Україні та за її межами; здійснює безпосередню організацію й координацію проведення АТО; бере участь у міжнародній боротьбі з проявами тероризму [1].

Варто зазначити, що АТЦ СБУ складається з Міжвідомчої координаційної комісії та штабу, а також координаційних груп і їх штабів, які створюються при регіональних органах СБУ. Дії керівника АТЦ СБУ та начальника штабу, керівників координаційних груп під час підготовки й координації проведення заходів із запобігання терористичним проявам регулюються інструкціями, які затверджуються Головою Служби безпеки України за погодженням з органами, представники яких входять до складу Міжвідомчої координаційної комісії.

На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підприємної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань СБУ також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Іншим суб'єктом, що здійснює боротьбу з тероризмом, є Міністерство внутрішніх справ України. Застосування сил і підрозділів органів внутрішніх справ у антитерористичній діяльності обумовлюється наявним зарубіжним досвідом організації діяльності національних поліцейських систем, що пов'язується з їх оптимальним територіальним розташуванням, чисельністю підрозділів і колом повноважень, визначених законодавством. Основними суб'єктами у системі МВС, які виконують функції щодо боротьби з тероризмом, є Національна поліція, Національна гвардія, Державна прикордонна служба України та Державна служба з надзвичайних ситуацій.

Міністерство оборони України, органи військового управління, з'єднання, військові частини й підрозділи Збройних Сил України забезпечують захист від терористичних посягань об'єктів і 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; організують підготовку й 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; беруть участь у проведенні антитерористичних операцій на військових об'єктах та в разі виникнення терористичних загроз безпеці держави з-за меж України; забезпечують із застосуванням наявних сил і засобів виконання завдань щодо припинення діяльності незаконних воєнізованих чи збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп і злочинних організацій; беруть участь у затриманні осіб, а у випадках, коли їх дії реально загрожують життю

і здоров'ю заручників, учасників операцій або інших осіб, їх знешкоджують [7].

Практична діяльність Збройних Сил України у сфері боротьби з тероризмом здійснюється у таких напрямках:

1. Антитерористична складова діяльності Головного управління розвідки Міністерства оборони України.

2. Протидія терористичним загрозам, що можуть бути вчинені з використанням повітряного простору.

3. Заходи протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах, що їх виконує Військова служба правопорядку (ВСП) у Збройних Силах України.

До кола суб'єктів, які залучаються у разі необхідності до здійснення боротьби з тероризмом, належать: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; Служба зовнішньої розвідки України; Міністерство закордонних справ України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику в електроенергетичному, вугільно-промисловому та нафтогазовому комплексах; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сферах транспорту; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну фінансову політику; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну аграрну політику; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику [1].

Починаючи з 2014 року (й також із 24 лютого 2022 року) внаслідок широкомасштабного вторгнення російською федерацією на територію України до кола суб'єктів, які залучаються до здійснення боротьби з тероризмом, активно доєдналося громадянське суспільство. Агресія російської федерації згуртувала державний та приватний сектори задля спільного повернення окупованих українських територій та недопущення знищення України як суверенної, соборної та незалежної держави. Представниками волонтерської діяльності шляхом мобілізації зусиль було визначено основні потреби сил безпеки й оборони та в найкоротші терміни надано допомогу підрозділам державних силових структур, що безпосередньо боронять країну від терористичних загроз. Волонтери взяли на себе частину державних функцій задля миттєвого реагування на потреби суспільства й сил сектору безпеки та оборони, а також забезпечення нагальних потреб фронту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
3. Сукмановська Л.М. Система суб'єктів боротьби з тероризмом в Україні та місце у ній підрозділів ОВС. *Електронне наукове видання «Юридичний науковий електронний журнал» ДВНЗ «Запорізький національний університет»*. 2015. № 2. С. 155–158.
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>
5. Про Антитерористичний центр: Указ Президента України від 11 грудня 1999р. № 1343/98. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1343/98>
6. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України: Указ Президента України від 14 квітня 1999р. № 379/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99#Text>
7. Про Збройні Сили України: Закон України від 06 грудня 1991р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>
8. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19.04.2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>

Волонтерська діяльність є добровільною, соціально спрямованою, неприбутковою діяльністю, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської допомоги. Волонтер – це фізична особа, яка добровільно здійснює соціально спрямовану неприбуткову діяльність шляхом надання волонтерської допомоги. Волонтерська діяльність в Україні ґрунтується на принципах законності, гуманності, рівності, добровільності, безплатності, неприбутковості [9].

Пунктом 3 статті 1 Закону України «Про волонтерську діяльність» серед актуальних напрямів волонтерської діяльності закріплено:

- надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи воєнного стану, проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації у Донецькій та Луганській областях;

- надання допомоги громадянам, які постраждали внаслідок надзвичайної ситуації техногенного чи природного характеру, дії особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи воєнного стану, проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації у Донецькій та Луганській областях, у результаті соціальних конфліктів, нещасних випадків, а також жертвам кримінальних правопорушень, біженцям, внутрішньо переміщеним особам [8].

Отже, проведене дослідження дає змогу дійти висновку, що в Україні створена та законодавчо закріплена дворівнева система суб'єктів боротьби з тероризмом. Однак доцільно зауважити про невідповідність норм Закону України «Про боротьбу за тероризмом» об'єктивним реаліям сьогодення. Нормативно-правове регулювання відносин між органами державної влади у сфері протидії тероризму значно відстає від потреб фронту. Відставання нормативної правової бази особливо відчувається при аналізі такого виду відносин між органами державної влади та підрозділами сил безпеки й оборони. Бюрократія та ієрархічність у прийнятті різного роду управлінських рішень призводять до затягування часу та перепон у реалізації антитерористичних заходів відповідних підрозділів.

Таким чином, беручи до уваги позитивний досвід волонтерської діяльності з 2014 року, а також вище окреслені її напрямки під час дії особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи воєнного стану, проведення антитерористичної операції, відсічі й стримування збройної агресії російської федерації на сході й півдні України, існує необхідність внесення доповнень до статті 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом». Задекларований перелік суб'єктів боротьби з тероризмом варто розширити, зважаючи на діяльність волонтерської діяльності, зауваживши у правовій нормі наступне: «До участі в боротьбі з тероризмом залучаються особи, що у встановленому законодавством порядку провадять волонтерську діяльність. Органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи забезпечують сприятливі умови для здійснення волонтерської діяльності».