

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-4-68-34>

УДК 355.4:323.283(477)

Кудрявцев Г.В.

Національна академія Служби безпеки України

ОСОБЛИВОСТІ КООРДИНАЦІЇ АНТИТЕРОРИСТИЧНИМ ЦЕНТРОМ ПРИ СЛУЖБІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ БОРТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ У ХОДІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

Анотація. Статтю присвячено комплексному аналізу координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у ході проведення антитерористичної операції. Координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом, яку здійснює Антитерористичний центр при Службі безпеки України, визначено як позасистемну. Автором досліджено відмінності здійснення позасистемної та внутрішньосистемної координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом. Доведено, що у ході проведення антитерористичної операції повинна здійснюватися внутрішньосистемна координація діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом в рамках системи забезпечення проведення антитерористичної операції. Визначено, що залучення сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом до проведення антитерористичної операції є способом їх інтеграції до вищевказаної системи як окремих елементів.

Ключові слова: Антитерористичний центр при СБ України, координація, внутрішньосистемна координація, позасистемна координація, антитерористична операція, координуючий суб'єкт.

Kudriavtsev Hennadii

National Academy of Security Service of Ukraine

SPECIFICS OF COORDINATION BY ANTI-TERRORIST CENTRE AT THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE OF COUNTER-TERRORISM ACTORS' ACTIVITIES IN THE COURSE OF THE ANTI-TERRORIST OPERATION

Summary. The article provides a complex analysis of specifics of coordination of counter-terrorism actors' activities in the course of the anti-terrorist operation (ATO). The paper describes the parties of coordination relations in the sphere of combating terrorism and defines that «coordination of activities of counter-terrorism actors' within the framework of counter-terrorism system» is exclusively the activity of the Anti-Terrorist Centre (ATC) at the Security Service of Ukraine (SSU) aimed at coordination of counter-terrorism actors as defined by the Law of Ukraine «On Combating Terrorism». Coordination of counter-terrorism actors, conducted by the ATC at the SSU is defined as extrasystemic. The author characterizes the differences between extrasystemic and intrasystemic coordination in the field of combating terrorism. The intrasystemic coordination is more similar to management because it is realized only within the framework of a system with a stronger subordinated structure. The author analyses the structure of ATO system, which is a sum of all command agencies in the zone of the ATO and material and human resources of counter-terrorism actors, engaged in it. The forms of integration of separate elements to the above-mentioned system are analyzed. Such possibility of renewal of its qualitative composition is regarded as one of the means of preventions of entropy increase within the system of the ATO. Inclusion into the system may be in the form of engagement of material and human resources of counter-terrorism actors. The significance of such inclusion for further intrasystemic coordination of the new subjects is considered. The scientific novelty of the achieved results is that the Article is the first complex research of peculiarities of coordination of counter-terrorism actors' activities in the course of the anti-terrorist operation.

Keywords: Anti-terrorist centre at the Security Service of Ukraine, coordination, intrasystemic coordination, extrasystemic coordination, anti-terrorist operation, coordinator.

Постановка проблеми. Координацією називають діяльність щодо організації взаємодії. Вона дещо відрізняється від взаємодії, так як передбачає наявність координуючого суб'єкта, який, зважаючи на вимоги закону, наділений певними організаційними повноваженнями щодо всіх інших суб'єктів такої діяльності [2, с. 25].

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», антитерористична операція – комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності [3]. Таким чином, законодавством передбачено, що всі спеціальні заходи, які здійснюються в рамках проведення антитерористичної операції, повинні бути належним чином скоординовані.

Відповідно до частини першої статті 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» координація діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до конкретних антитерористичних операцій покладається на Антитерористичний центр при Службі безпеки України [3].

Саме підвищення рівня координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом Антитерористичним центром при Службі безпеки України як основний пріоритет боротьби з тероризмом було передбачено Концепцією боротьби з тероризмом в Україні, затвердженою Указом Президента України від 5 березня 2019 року № 53/2019 [9].

При цьому, з огляду на існуючий теоретичний поділ координації на внутрішньосистемну та позасистемну, на сьогодні у науковій літературі не достатньо досліджено координацію, яка здійснюється у сфері боротьби з тероризмом з метою узгодження діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

На сьогодні не має фундаментальних кваліфікаційних наукових праць, присвячених питанню координації Антитерористичним центром при Службі безпеки України діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у ході проведення антитерористичної операції.

Натомість окремі аспекти репрезентованого дослідження, пов'язані з проведенням антитерористичної операції, були предметом наукових студій С. Драчука, Н. Коваленка, В. Крутова, О. Лисюка, О. Маковської, А. Марущака, Д. Павлова, І. Рижова, С. Сусліна, Р. Трофименка, О. Семенюка [7] та ін.

Питання координації у рамках дослідження діяльності органів прокуратури порушувалися С. Блажівським [1; 2], С. Якубовим, І. Печенкіним, Д. Лісниченком та ін.

Основними нормативно-правовими актами, які визначають засади здійснення координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом є Конституція України, закони України «Про боротьбу з тероризмом» [3], «Про національну безпеку України», «Про Службу безпеки України», Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України, затверджене Указом Президента України від 14.04.1999 № 379 [8], Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 92 [6], Концепція боротьби з тероризмом в Україні, затверджена Указом Президента України від 5 березня 2019 № 53/2019 [9].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Розглядаючи Антитерористичний центр при СБУ як координатора спільної діяльності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом, які залучаються до антитерористичної операції у випадку її проведення, слід з'ясувати, яка саме координація ним здійснюється (внутрішньосистемна або позасистемна).

Відтак, актуальним в сучасній науковій парадигмі є дослідження характеру координаційних зв'язків між Антитерористичним центром при Службі безпеки України та суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом та можуть залучатися до проведення антитерористичних операцій.

Формулювання цілей статті. Метою цієї статті є:

– дослідження проблемних питань координації Антитерористичним центром при Службі безпеки України діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у ході проведення антитерористичної операції;

– визначення характеру координаційних зв'язків між Антитерористичним центром при Службі безпеки України та суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом та залучаються до проведення антитерористичних операцій.

Виклад основного матеріалу дослідження. О. Ключев, аналізуючи поняття «координація» в управлінській науці та практичній діяльності органів внутрішніх справ, зазначає, що координація буває внутрішньосистемною та позасистемною. Він вказує, що внутрішньосистемною вважається координація коли всі її учасники (координа-

тор та об'єкти координації) є елементами однієї системи, а у випадку належності координатора та об'єктів координації до різних систем така координація є позасистемною. Як приклад внутрішньосистемної координації ним розглядається координація діяльності різних підрозділів в рамках системи органів внутрішніх справ. У процесі такої координації вирішуються завдання: узгодження функціонування частин і елементів системи в напрямку досягнення цілей; інтеграції зусиль різноманітних підрозділів для вирішення конкретних завдань; регулювання діяльності співвиконавців; узгодження дій структурних підрозділів та додаткових сил при проведенні комплексних операцій; коригування нормативно-правових актів, що регламентують поділ функціональних обов'язків і характер взаємодії підлеглих [4, с. 78].

Подібним чином можна охарактеризувати внутрішньосистемну координацію, яка відбувається у рамках системи підрозділів та органів якогось певного одного органу державної влади. Зручно це зробити також на прикладах інших органів, які відповідно до статті 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» безпосередньо здійснюють таку боротьбу.

При цьому, слід пам'ятати, що діяльність суб'єктів боротьби з тероризмом, на відміну від Антитерористичного центру при Службі безпеки України, не обмежується сферою боротьби з тероризмом, а зосереджується у переважній більшості на виконанні власних законодавчо визначених функцій. Кожен підрозділ суб'єкта боротьби з тероризмом, як правило, є елементом системи органів, що підкоряється волі керівництва, яке стоїть на чолі суб'єкта боротьби з тероризмом. Координація, яка здійснюється в цій системі органів є подібною за зовнішніми ознаками до управління. Такі субординаційні зв'язки пов'язані з упорядкуванням зверху вниз, від керуючого до керованого [5, с. 41]. Таким чином кожен суб'єкт боротьби з тероризмом представляє собою систему з міцною субординаційною структурою, в рамках якої здійснюється координація діяльності різних його підрозділів спрямована на узгодження дій цих підрозділів з метою виконання власних функцій суб'єкта боротьби з тероризмом. В цьому випадку спостерігаємо координацію, яка є внутрішньосистемною. Така координація є безумовно більш ефективною, оскільки прийняті керівництвом певного органу владні рішення щодо узгодження дій певних підрозділів цього органу по суті є проявом здійснення цим керівництвом публічного управління.

Як приклад позасистемної координації (коли координатор та об'єкти координації належать до різних систем) можна назвати здійснення координаційних повноважень органами прокуратури щодо інших правоохоронних органів, які уповноважені здійснювати досудове розслідування кримінальних проваджень.

Саме позасистемна координація, на нашу думку, повною мірою відповідає вимогам, які описували С. Блажівський [1; 2], С. Якубов, І. Печенкін, Д. Лісниченко. Згідно цих вимог суб'єкти, діяльність яких скоординується, не знаходяться у відносинах залежності чи підпорядкування з координуючим суб'єктом, який наділений певними повноваженнями щодо організації їх взаємодії. При цьому, така взаємодія здійснюється

за власною ініціативою цих суб'єктів, які самостійно організують свою участь у виконанні певних завдань чи заходів [1].

З аналізу повноважень Антитерористичного центру при Службі безпеки України, передбачених Положенням про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України, вбачається відсутність у цього органу можливості приймати директивні рішення з метою здійснення імперативного впливу на дії інших суб'єктів боротьби з тероризмом [8]. Відносини між такими суб'єктами та Антитерористичним центром при Службі безпеки України виключають субординацію та є суто координаційними.

Тому не можна стверджувати про те, що Антитерористичний центр при Службі безпеки України здійснює внутрішньосистемну координацію в рамках системи боротьби з тероризмом. Вказана думка суперечить принципам та загальним засадам здійснення внутрішньосистемної координації. Поняття «система боротьби з тероризмом», яке часто можна зустріти у документах програмного характеру, є більш загальним, оскільки включає в себе єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків [6], Положення про яку затверджено 18 лютого 2016 року постановою Кабінету Міністрів України № 92, та суб'єктів боротьби з тероризмом, серед яких є державні органи як загальної, так і спеціальної компетенції. Для більшості з цих суб'єктів боротьба з тероризмом не є основною функцією. Такою ж помилкою було б твердження про те, що органи прокуратури здійснюються внутрішньосистемну координацію в рамках системи боротьби зі злочинністю.

Основною ознакою системності є те, що взаємодія між елементами системи дає можливість при зміні одного елемента прогнозувати зміну іншого її елемента, що об'єктивно зумовлюється структурою системи [7, с. 10]. Розглядаючи систему боротьби з тероризмом, ми такого взаємозв'язку не спостерігаємо.

Водночас, якщо розглянути випадок проведення антитерористичної операції, слід відмітити, що координація діяльності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом, які залучаються до проведення антитерористичної операції, на нашу думку повинна здійснюватися за єдиним планом і задумом з комплексним використанням сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом, рішення координуючого суб'єкта мають носити переважно імперативний характер. Це пояснюється тим, що у ході проведення антитерористичної операції великого значення мають оперативність та чіткість виконання управлінських рішень координуючого суб'єкта, спрямованих на локалізацію району проведення антитерористичної операції, знешкодження терористів та ліквідації наслідків їх протиправної діяльності. Накази, розпорядження та інші акти управління, видані координуючим суб'єктом у ході проведення антитерористичної операції, мають бути обов'язковими для виконання всіма залученими суб'єктами боротьби з тероризмом, взаємодія яких за допомогою цих актів організовується. Такі акти, на нашу думку, можуть спрямовуватися на:

– розподіл функцій суб'єктів боротьби з тероризмом;

– коригування завдань в ході проведення активних дій з протидії терористам;

– розробку завдань для сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом;

– залучення додаткових сил і засобів до проведення антитерористичної операції та організацію їх взаємодії з іншими елементами системи забезпечення проведення антитерористичної операції;

– звірки щодо обліку наявної або втраченої техніки, попередження, виявлення правопорушень, тощо.

При цьому, у зв'язку із надзвичайно стислими термінами для вирішення конкретного завдання та постійною необхідністю негайних оперативних дій сил, залучених до проведення антитерористичної операції, проект скоординованих заходів, на нашу думку, може не готуватися.

За таких умови відбудеться реалізація одного з найважливіших принципів боротьби з тероризмом, який полягає у забезпеченні єдиноначальності в керівництві силами і засобами, що залучаються для проведення антитерористичних операцій.

Вищевказане дає підстави вважати, що у ході проведення антитерористичної операції позасистемна координація діяльності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом буде неефективною. Натомість зміцнення субординаційних зв'язків між керівництвом антитерористичної операції та суб'єктами боротьби з тероризмом, як те передбачає реалізація вищевказаного принципу єдиноначальності в керівництві силами і засобами, що залучаються для проведення антитерористичних операцій, сприятиме загальному підвищенню ефективності спільної діяльності цих суб'єктів у ході проведення антитерористичної операції.

Таке посилення субординаційних зв'язків між керівництвом антитерористичної операції та силами і засобами суб'єктів боротьби з тероризмом, залученими до проведення антитерористичної операції належним чином, є зміною характеру координаційних зв'язків з притаманних позасистемній координації на суто внутрішньосистемні. З огляду на те, що проведення антитерористичної операції вимагає застосування інструментарію, притаманного внутрішньосистемній координації до діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом, цілком доречно стверджувати про існування певної системи забезпечення проведення антитерористичної операції, в рамках якої така координація здійснюється.

Ця система, на нашу думку, повинна об'єднувати органи, які здійснюють управління проведенням антитерористичної операції у визначеному районі та сили і засоби суб'єктів боротьби з тероризмом, залучені до її проведення, а також антитерористичні заходи, які ними здійснюються. Залучення сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом до проведення антитерористичної операції може слугувати формою їх інтеграції до вищевказаної системи як окремих елементів. Таку можливість оновлення якісного складу системи забезпечення проведення антитерористичної операції можна розглядати як один із способів профілактики зростання ентропії в її рамках. Саме залучення сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом до проведення антитерористичної операції є підставою подальшого здійснення щодо них координуючим суб'єктом заходів внутрішньосистемної координації їх діяльності.

Висновки з даного дослідження і перспективи. Координація, яка здійснюється Антитерористичним центром при Службі безпеки України є позасистемною. У цього органу відсутні можливості приймати директивні рішення з метою здійснення імперативного впливу на дії інших суб'єктів боротьби з тероризмом. У зв'язку з цим, у ході проведення антитерористичної операції позасистемна координація Антитерористичним центром при Службі безпеки України діяльності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом буде неефективною.

Координація, яка здійснюватиметься координуючим суб'єктом у ході проведення антитерористичної операції, повинна характеризуватися більшою імперативністю рішень координуючого суб'єкта, обов'язковістю їх виконання для інших сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом, залучених до проведення антитерористичної операції. Ця координація має бути внутрішньосистемною

та подібною за зовнішніми ознаками до управління. Основне призначення системи, в рамках якої здійснюватиметься така внутрішньосистемна координація діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом, є забезпечення проведення антитерористичної операції. Формою інтеграції сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом операції до вищевказаної системи має бути їх залучення до проведення антитерористичної операції.

Перспективою означеного напрямку наукових розвідок є розкриття статусу Служби безпеки України як головного органу у сфері боротьби з тероризмом, дослідження міжнародного досвіду проведення антитерористичних операцій, розроблення пропозицій до чинного законодавства з метою удосконалення правових та організаційних засад здійснення координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у ході проведення антитерористичної операції.

Список літератури:

1. Блажівський Є.М. Координаційна діяльність органів прокуратури України у сфері протидії злочинності та корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 2. С. 5–9.
2. Блажівський Є.М. Координація прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції : монографія / за заг. ред. В.П. Пшонки, Є.М. Блажівського. Київ, 2013. 320 с.
3. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (дата звернення: 08.04.2019).
4. Ключев О.М. Проблеми розмежування понять «координація» і «взаємодія» в управлінській науці та практичній діяльності органів внутрішніх справ. *Право і Безпека*. 2011. № 3. С. 76–80.
5. Козлова Л.В. Координаційні, субординаційні та реординаційні зв'язки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління*. 2011. Т. 165. Вип. 153. С. 40–44.
6. Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 92 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).
7. Семенюк О.Г. Управління діяльністю з охорони державної таємниці: кримінологічні аспекти : практичний посібник. Чернівці, 2017. 92 с.
8. Про затвердження Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14 квітня 1999 року № 379/99 / Президент України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/379/99> (дата звернення: 08.04.2019).
9. Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 5 березня 2019 року № 53/2019 / Президент України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/532019-26178>

References:

1. Blazhivsky Y.M. (2013). Koordynatsiyna diyal'nist' orhaniv prokuratury Ukrayiny u sferi protydyi zlochynnosti ta koruptsiyi [Coordination activity of the Prosecutor's Office of Ukraine in the field of combating crime and corruption]. *Bulletin of the National Academy of Public Prosecutor of Ukraine*, no. 2, pp. 5–9.
2. Blazhivsky Y.M. (2013). Koordynatsiyna prokurorom diyal'nosti pravookhoronnykh orhaniv iz protydyi zlochynnosti ta koruptsiyi [Prosecutor's Coordination on the Activities of Law Enforcement Agencies for Combating Crime and Corruption]: monograph / general edition by V.P. Pshonki, E.M. Blazhivsky. Kyiv : Alerta. (in Ukrainian)
3. About the Combating Terrorism: Law of Ukraine dated March 20, 2003 No. 638-IV / The Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (accessed 8 April 2019).
4. Klyuev O.M. (2011). Problemy rozmezhuвання ponyat' «koordynatsiyna» i «vzayemodiya» v upravlins'kiy nautsi ta praktichniy diyal'nosti orhaniv vnutrishnikh sprav [Problems of the delineation of the concepts of "coordination" and "interaction" in managerial science and the practice of the internal affairs bodies]. *Law and Safety*, no. 3, pp. 76–80.
5. Kozlova L.V. (2011). Koordynatsiyni, subordynatsiyni ta reordynatsiyni zv'yazky orhaniv vykonavchoyi vlady ta mistsevoho samovyraduvannya [Coordination, subordination and coordination of executive bodies and local self-government bodies]. *Scientific works [The Black Sea State University named after Peter Mohyla of the Kyiv-Mohyla Academy complex] : Governance*, vol. 165, no. 153, pp. 40–44.
6. About the Approval of the Regulation on a Unified State System for Prevention, Response and Termination of Terrorist Acts and Minimization of their Consequences: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of February 18, 2016 No. 92 / Cabinet of Ministers of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D0%BF> (accessed 8 April 2019).
7. Semenyuk O.G. (2017). Upravlinnya diyal'nisty u okhorony derzhavnoyi tayemnytsi: kryminolohichni aspekty [Management of activities on the protection of state secrets: criminological aspects]: a practical guide. Chernivtsi, 92 p.
8. About the approval of the Anti-Terrorism Center and its coordination groups under the regional authorities of the Security Service of Ukraine : Decree of the President of Ukraine dated April 14, 1999 No. 379/99 / President of Ukraine. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/379/99> (accessed 8 April 2019).
9. The Concept of the Fight against Terrorism in Ukraine : Decree of the President of Ukraine dated March 5, 2019, No. 53/2019 / The President of Ukraine. Available at: <https://www.president.gov.ua/documents/532019-26178> (accessed 8 April 2019).