

УДК 346.5

КОМАШКО В.В., доктор філософії в галузі права, старший дослідник, Заслужений юрист України, завідувач відділу правової та антикорупційної політики центру безпекових досліджень Національного інституту стратегічних досліджень
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1851-8548>

ШАМАРА О.В., доктор філософії в галузі права, старший дослідник, доцент, радник директора Державної наукової установи «Інститут інформації, безпеки і права НАПрН України»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0571-0437>

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ ТА ЙОГО СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ

(частина перша)

DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.4\(55\).346489](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.4(55).346489)

Анотація. Наукова стаття містить результат аналізу антитерористичного законодавства України, рішень Конституційного Суду України, наукової літератури. Наукова публікація є початком циклу наукових статей та продовженням наукової дискусії щодо ефективних шляхів виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11.05.2023 року №273/2023 та Дорожньої карти з питань верховенства права “Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 “Основи процесу вступу до ЄС”, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 №475-р., в контексті виконання пункту 4.4 (Боротьба з тероризмом та попередження радикалізації). Констатовано, що Служба безпеки України законодавчо визначена, як головний орган у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю, висловлені обґрунтовані сумніви щодо законодавчого закріплення за Кабінетом Міністрів України права і обов’язку організації боротьби з тероризмом в Україні і як наслідок фактичного підпорядкування Служби безпеки України у цих питаннях Кабінету Міністрів України. За результатом проведеного наукового дослідження запропоновані пропозиції до Закону України “Про боротьбу з тероризмом”, які сприятимуть більш повному та чіткому дотриманню та виконанню Конституції України з урахуванням положень статті 19 Конституції України, згідно з яким правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Ключові слова: верховенство права, тероризм, терористична діяльність, антитерористична операція, антитерористичне законодавство, організація боротьби з тероризмом, загальнодержавна система боротьби з терористичною діяльністю.

Summary. The scientific article contains the results of the analysis of the anti-terrorist legislation of Ukraine, decisions of the Constitutional Court of Ukraine, scientific literature. The scientific publication is the beginning of a cycle of scientific articles and a continuation of a scientific discussion on effective ways to implement the Comprehensive Strategic Plan for Reforming Law Enforcement Agencies as Part of the Security and Defense Sector of Ukraine for 2023-2027, approved by the Decree of the President of Ukraine dated May 11, 2023 № 273/2023 and the Roadmap on the Rule of Law “Some Issues of Ensuring the Negotiation Process on Ukraine’s Accession to the

European Union under Cluster 1 “Fundamentals of the EU Accession Process”, approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 14, 2025 № 475, in the context of implementing paragraph 4.4 (Fighting Terrorism and Preventing Radicalization). It was stated that the Security Service of Ukraine is legally defined as the main body in the nationwide system of combating terrorist activities, reasonable doubts were expressed regarding the legislative consolidation of the right and obligation of the Cabinet of Ministers of Ukraine to organize the fight against terrorism in Ukraine and, as a result, the actual subordination of the Security Service of Ukraine in these matters to the Cabinet of Ministers of Ukraine. Based on the results of the conducted scientific research, proposals were made to the Law of Ukraine “On Combating Terrorism”, which will contribute to a more complete and clear observance and implementation of the Constitution of Ukraine, taking into account the provisions of Article 19 of the Constitution of Ukraine, according to which the legal order in Ukraine is based on the principles according to which no one can be forced to do something that is not provided for by law.

Keywords: rule of law, terrorism, terrorist activity, anti-terrorist operation, anti-terrorist legislation, organization of the fight against terrorism, nationwide system of combating terrorist activity.

Постановка проблеми. Наукова стаття є послідовним кроком на шляху висвітлення проблемних питань уніфікації антитерористичного законодавства України, а також початком серії наукових публікацій, присвячених окремим проблемам нормативно-правового врегулювання протидії тероризму та терористичній діяльності, а також організації такої діяльності.

В науковій публікації продовжено наукову дискусію щодо ефективних шляхів уніфікації законодавства України в сфері протидії терористичній діяльності [1; 2; 3; 4; 5; 6], враховуючи положення Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11.05.2023 року №273/2023 [7], а також положення Дорожньої карти з питань верховенства права “Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 “Основи процесу вступу до ЄС”, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 №475-р [8], в контексті виконання пункту 4.4 (Боротьба з тероризмом та попередження радикалізації) Дорожньої карти з питань верховенства права, яким, зокрема, передбачена розробка та прийняття нової редакції Концепції боротьби з тероризмом в Україні на 2025-2030 роки відповідного Плану заходів з її реалізації відповідно до аспису ЄС в цій сфері, а також розробка та прийняття Стратегії та плану дій з попередження і протидії радикалізації та насильницьким проявам, що можуть призвести до тероризму відповідно до політики ЄС та основних принципів попередження і протидії в цій сфері.

Відповідно до статті 4 Закону України “Про боротьбу з тероризмом” організація боротьби з тероризмом в Україні та забезпечення її необхідними силами, засобами і ресурсами здійснюються Кабінетом Міністрів України у межах його компетенції, а Служба безпеки України є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю [9].

Проголошений євроінтеграційний курс державної політики зобов’язує Україну забезпечувати ефективне функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, їх ефективний захист.

Результати аналізу наукових публікацій. Науковим підґрунтям досліджуваної теми стали чинне законодавство України у сфері протидії терористичній діяльності, праці вітчизняних вчених правознавців, які досліджували проблеми протидії тероризму

та терористичній діяльності. До науковців, праці яких використано при написанні цієї статті слід віднести: О. Бантишева, О. Кириченко, Б. Леонова, В. Ємельянова, О. Титаренка, Ю. Ірху, А. Данилевського, А. Ізетова, В. Кубальського, О. Семенюка, М. Семикіна, С. Мохончука, Л. Новікову, М. Рибачука, В. Тихого, О. Чорного, та інших провідних науковців України.

Метою статті є дослідження наявних неузгодженостей в законодавстві України, яким врегульовано протидію тероризму та терористичній діяльності й запропонувати зміни до чинного законодавства, якими можна усунути вказані недоліки законодавства, в рамках реалізації Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11.05.2023 року №273/2023 та Дорожньої карти з питань верховенства права “Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 “Основи процесу вступу до ЄС”, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 №475-р.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи зміст статті 8 Конституції України та практику Конституційного Суду України, верховенство права слід розуміти, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади.

Верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, зокрема, в контексті таких основоположних його складових: принцип законності, принцип поділу державної влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду. Таким чином, верховенство права означає, що органи державної влади обмежені у своїх діях заздалегідь регламентованими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах, і, відповідно, суб’єкт правозастосування може передбачати й планувати свої дії та розраховувати на очікуваний результат, абзаци третій, четвертий, шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів” від 20.06.2019 року №6-р/2019 [10].

Відповідно до абзацу першого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 21.01.2025 року №3-р(ІІ)/2025 та абзацу четвертого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11.06.2020 року № 7-р/2020 основною вимогою до законодавства є його відповідність критеріям і принципам, установленим у Конституції України, зокрема принципів верховенства права [11; 12].

Згідно з абзацом другим підпунктом 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 року №5-рп/2005 елементами верховенства права є принципи рівності і справедливості, правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі [13]. Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності про що зазначено у абзаці шостому пункту 2.1 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного

Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України “Про вищу освіту” від 20.12.2017 року № 2-р/2017 [14].

Як зазначено у абзаці першому підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 року №1-р(II)/2022, згідно з частиною першою статті 8 Основного Закону України верховенство права є одним із засадничих конституційних принципів, який означає, зокрема, те, що **Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти мають ухвалюватися на основі Конституції України і повинні відповідати їй** (частина друга статті 8 Конституції України) [15].

Тривалий час потребує законодавчого врегулювання питання правового взаємоузгодження понять антитерористичної операції, району проведення антитерористичної операції, режиму у районі проведення антитерористичної операції та надзвичайного стану. За приписами Конституції України правовий режим державного кордону та правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації визначається виключно законами України (пункти 18 та 19 частини 1 статті 92 Конституції України).

Преамбулою Закону України “Про боротьбу з тероризмом” передбачено, що цей Закон з метою захисту особи, держави і суспільства від тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, визначає правові та організаційні основи боротьби з цим небезпечним явищем, повноваження і обов’язки органів виконавчої влади, об’єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їх діяльності, гарантії правового і соціального захисту громадян у зв’язку із участю у боротьбі з тероризмом.

Положення Закону України “Про боротьбу з тероризмом” не можуть бути застосовані як підстава для переслідування громадян, які, діючи в межах закону, виступають на захист своїх конституційних прав і свобод.

Згідно з положеннями частини першої статті 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, мінімізація наслідків терористичної діяльності;

район проведення антитерористичної операції – визначені керівництвом антитерористичної операції ділянки місцевості або акваторії, транспортні засоби, будівлі, споруди, приміщення та території чи акваторії, що прилягають до них і в межах яких проводиться зазначена операція;

режим у районі проведення антитерористичної операції – особливий порядок, який може вводитися в районі проведення антитерористичної операції на час її проведення і передбачати надання суб’єктам боротьби з тероризмом визначених цим Законом спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров’я громадян, які опинилися в районі проведення антитерористичної операції, нормального функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій.

Однак, станом на сьогодні ані Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану” [16], ані Закон України “Про правовий режим воєнного стану” [17] не містять визначень “антитерористична операція”, “район проведення антитерористичної операції” та “режим у районі проведення антитерористичної операції”.

Тобто, ці поняття (правові режими) не мають конституційного закріплення на ґрунті правового режиму надзвичайного стану та правового режиму воєнного стану, і потребують правового закріплення у прямому системно-логічному та послідовному нормативно-правовому взаємозв'язку Конституції України та законів України “Про правовий режим надзвичайного стану” та “Про боротьбу з тероризмом” [9].

Під загальновживаним поняттям “режиму” [18, С.1021] розуміється: 1. Державний лад, спосіб правління. 2. Точно встановлений розпорядок життя, праці, відпочинку і т.інш. 3. Система заходів, правил запроваджуваних для досягнення певної мети. 4. Певні умови, необхідні для забезпечення роботи, функціонування, існування чого-небудь.

Під поняттям “правовий режим” [19, С.44] розуміють: (франц. *regime* – порядок, від лат. *regimen* – управління, керівництво) – особливий правовий порядок, встановлений для певних сфер суспільних відносин чи суспільства в цілому (режим законності тощо). Загальними ознаками правового режиму є наявність відповідних обмежень, заборон або пільг. Правовий режим виражає нерозривний зв'язок прав, форми і змісту регульованих правом відносин, характеризується у цьому зв'язку моментом стабільності. Визначальною засадою правового режиму є характер його юридичної бази. Нею зумовлюється змістовний і політичний аспекти правового режиму.

Правовою основою введення надзвичайного стану є виключно Конституція України, Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану”, інші закони України та Указ Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.

Відповідно до законодавчо закріплених умов введення правового режиму надзвичайного стану, він вводиться лише *за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим*. Відповідно до статті 4 Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану” правовий режим надзвичайного стану може бути введений в разі:

- виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), *що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;*

- *здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;*

- виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, *що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;*

- виникнення масових безпорядків, *що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;*

- спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України *шляхом насильства;*

- *масового переходу державного кордону з території суміжних держав;*

- *необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.*

Унормування даного питання слід вирішити шляхом внесення відповідних змін до Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану”, закріпивши у ньому поняття “*антитерористична операція*”, “*район проведення антитерористичної операції*” та “*режим у районі проведення антитерористичної операції*”.

Оскільки, метою введення правового режиму надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства.

При цьому доцільно врахувати, що розподіл повноважень між гілками державної влади є інтегральною рисою верховенства права. Тому, дотримання принципу верховенства права накладає правові обмеження на виконавчу гілку влади, оскільки вона не може функціонувати поза Конституцією України та поза місцем, визначеним для неї поділом державної влади.

Крім того, у абзаці другому, четвертого пункту 12 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України “Про запобігання корупції”, Кримінального кодексу України від 27.10.2020 року № 13-р/2020 наголошено, що за стандартами конституціоналізму та цінностями Конституції України виключається контроль виконавчої гілки влади над судовою гілкою влади [20].

Системний та наскрізний аналіз норм чинного Закону України “Про боротьбу з тероризмом” засвідчує, що проведення антитерористичної операції на території України є фактом введення відповідного правового антитерористичного режиму – від прийняття рішення про такий, залучення відповідних сил та засобів та обмеження певних прав. Вказане, фактично у більшості своїй, є тотожним з відповідними правовими режимами *воєнного і надзвичайного стану*, зон надзвичайної екологічної ситуації, які визначаються виключно законом (пункт 19 ч.1 ст.92 Конституції України).

У зв’язку з викладеним, пропонується доповнити Закон України “Про боротьбу з тероризмом” відповідними нормами такого змісту:

“Стаття 12¹. Неприпустимість припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах антитерористичної операції.

У період дії антитерористичної операції не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, судів, органів прокуратури, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, розвідувальних органів та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність.

Стаття 14². Діяльність судів, органів та установ системи правосуддя в умовах антитерористичної операції.

1. В умовах режиму антитерористичної операції суди, органи та установи системи правосуддя діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією України та законами України.

2. Повноваження судів, органів та установ системи правосуддя, передбачені Конституцією України, в умовах режиму антитерористичної операції не можуть бути обмежені.

Стаття 14³. Правосуддя в умовах антитерористичної операції.

1. Правосуддя на території, на якій введено антитерористичну операцію, здійснюється лише судами. На цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України.

2. Скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється.

3. У разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено антитерористичну операцію, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів.

4. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.”.

Такий підхід сприятиме більш повному та чіткому дотриманню та виконанню Конституції України з урахуванням положень статті 19 Конституції України, згідно з яким правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до положень статті 4 Закону України “Про боротьбу з тероризмом” (Суб’єкти боротьби з тероризмом) організація боротьби з тероризмом в Україні та забезпечення її необхідними силами, засобами і ресурсами здійснюються Кабінетом Міністрів України у межах його компетенції. Правила антитерористичної безпеки, План заходів з реалізації Концепції боротьби з тероризмом в Україні затверджуються Кабінетом Міністрів України [21; 22]. Державні органи беруть участь у боротьбі з тероризмом у межах своєї компетенції, визначеної законами та виданими на їх основі іншими нормативно-правовими актами.

Суб’єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є [9]:

1) Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю;

2) Міністерство внутрішніх справ України;

3) Національна поліція;

4) Міністерство оборони України;

5) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту;

6) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону;

7) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань;

8) Управління державної охорони України;

9) Збройні Сили України;

10) Національна гвардія України.

До участі у здійсненні заходів, пов’язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності, залучаються за погодженням з керівниками відповідних державних органів у разі необхідності також [9]:

1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

- 2) Служба зовнішньої розвідки України;
- 3) Міністерство закордонних справ України;
- 4) Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;
- 5) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я;
- 6) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику в електроенергетичному, вугільно-промисловому та нафтогазовому комплексах;
- 7) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності;
- 8) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сферах транспорту;
- 9) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну фінансову політику;
- 10) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- 11) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну аграрну політику;
- 12) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику;
- 13) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;
- 14) Державне бюро розслідувань;
- 15) Національне антикорупційне бюро України;
- 16) Бюро економічної безпеки України;
- 17) Служба судової охорони.

У разі реорганізації або перейменування державних органів, зазначених у цій статті, їхні функції у сфері боротьби з тероризмом переходять до їх правонаступників.

До участі в антитерористичних операціях за рішенням керівництва антитерористичної операції можуть бути залучені з дотриманням вимог цього Закону й інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості і форми власності, їх посадові особи, а також громадяни за їх згодою.

Координацію діяльності суб'єктів, які залучаються до боротьби з тероризмом, здійснює Антитерористичний центр при Службі безпеки України.

Контроль за дотриманням законодавства при проведенні боротьби з тероризмом здійснюється Верховною Радою України в порядку, визначеному Конституцією України. Контроль за діяльністю суб'єктів боротьби з тероризмом здійснюється Президентом України та Кабінетом Міністрів України в порядку, визначеному Конституцією і законами України [9].

Відповідно статті 1 Закону України “Про Службу безпеки України” Служба безпеки України – державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. Служба безпеки України підпорядкована Президенту України [23].

Отже, в прикінцевих та перехідних положеннях Закону України “Про національну безпеку України” частину першу статті 1 Закону України “Про Службу безпеки України” викладено у новій редакції, відповідно до якої “Служба безпеки України - державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України” [24].

Тобто, Служба безпеки України фактично не відноситься до системи органів виконавчої влади, і як наслідок, не підлягає координації і контролю Кабінетом Міністрів України.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає поняття “Організатор, як той хто організовує, засновує, налагоджує або впорядковує або впорядковує що-небудь”, а поняття “Організовувати, як: 1. Створювати, засновувати що-небудь, залучати до цього інших, спираючись на них. 2. Здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення. 3. Згуртовувати, об’єднувати кого-небудь із певною метою. // Зосереджувати, мобілізувати, спрямовувати когось на що-небудь. 4. Чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь” [25].

Певним преюдиційним фактом упорядкування управлінської компетенції Кабінету Міністрів України та поширення його рішень на органи державної влади поза системою органів виконавчої влади, є рішення Конституційного Суду України від 20.10.2009 року №27-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про скасування наказу СБУ” [26]. Так, абзацом п’ятим цього рішення Конституційного Суду України передбачено, що Кабінет Міністрів України не має визначених Конституцією та законами України повноважень скасовувати акти Служби безпеки України, в тому числі накази Голови Служби безпеки України, зокрема на підставі частини восьмої статті 22 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”. Скасувавши наказ Служби безпеки України, Кабінет Міністрів України вийшов за межі своїх повноважень, передбачених статтею 116 Конституції України.

За таких обставин, і за умови того, що Служба безпеки України законодавчо визначена, як головний орган у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю, доволі сумнівним є законодавче закріплення за Кабінетом Міністрів України права і обов’язку саме щодо організації боротьби з тероризмом в Україні і фактичне підпорядкування Служби безпеки України у цих питаннях Кабінету Міністрів України.

У зв’язку з цим таке протиріччя/неузгодження потребує логічного та послідовного законодавчого врегулювання щодо визначення головного органу у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю як органу, відповідального за організацію боротьби з тероризмом.

Висновки. Запропоновані за результатом проведеного наукового дослідження пропозиції щодо внесення змін до антитерористичного законодавства України повинні стати частиною реалізації Дорожньої карти з питань верховенства права, яка у свою чергу є *всеохоплюючим стратегічним документом, що визначає комплекс реформ у межах переговорного процесу щодо членства України в ЄС* за переговорними Розділом 23 “Судова влада та основоположні права” та Розділом 24 “Юстиція, свобода і безпека”. Цей документ є однією з ключових передумов відкриття офіційних переговорів про вступ України до ЄС у межах Кластера 1 “Основи процесу вступу до ЄС”, що відкривається першим і закривається останнім. Зокрема, в частині виконання пункту 4.4 (Боротьба з тероризмом та попередження радикалізації) Дорожньої карти з питань верховенства права, запропоновані законодавчі пропозиції будуть доречними для врахування, в частині розробки (підготовки) та реалізації нової редакції Концепції боротьби з тероризмом в Україні на 2025-2030 роки.

У другій частині авторами наукової статті буде приділено увагу проблемним питанням нагляду за законністю здійснення антитерористичних заходів, обмеження свободи в рамках особливостей превентивного затримання у районі проведення

антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, а також організованих форм злочинності та їх співвідношення з тероризмом і його організованими формами.

Використана література

1. Боротьба з тероризмом: підруч./ За заг. ред. засл. юриста України, докт. юрид. наук, професора Є.Д.Скулиша], Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2012. – 361 с.
2. Відповідальність за здійснення терористичної діяльності за кримінальним законодавством України: монографія / О.В. Шамара. – К.: Видавничий дім «Арте́к», 2014. – 280 с.
URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAPHI_I_2015/shamara_vidpovidalnist_2014.pdf.
3. Протидія терористичній діяльності: кримінально-правові, кримінологічні та криміналістичні аспекти: монографія / В.В. Белянська, Р.І. Бряцей, к.ю.н., проф. О.Ф. Бантишев, д.ю.н., с.н.с. Б.Д. Леонов, д.ф.н., проф. В.В. Остроухов, к.ю.н., доцент Я.А. Соколова, А.В. Селюк, О.А. Клименко, О.М. Чорний, к.ю.н. Т.П. Чубко, к.ю.н., с.н.с. О.В. Шамара / за заг. науковою ред. к.ю.н., с.н.с. О.В. Шамари – Київ.: Видавничий дім «АртЕк»: – 2016. – 450 с.
4. Протидія терористичним актам в Україні: кримінально-правові та кримінологічні засади: монографія / О.В. Кириченко, О.В. Шамара, О.М.Чорний / Дніпровський гуманітарний університет. – Дніпро: Дніпров. гум. ун-т, ЛІРА, 2022. – 180 с.
5. Шамара О.В., Книженко О.О., Кириченко О.В., Комашко В.В. Кримінальна відповідальність за здійснення терористичної діяльності : сучасний стан проблеми. Право і суспільство: Науковий журнал. 2022 Випуск №5. С. 279-285. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/5_2022/41.pdf.
6. Shamara O.V. Place of the Prosecutor's office of Ukraine in the national system of fighting terrorism. International Journal of Legal Studies (IJOLS). – № 2 (4) 2018. – С. 151-159. URL: <https://ijols.com/article/01.3001.0013.0010/en>.
7. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки. Указ Президента України 11.05.2023 року №273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text> (дата звернення: 27.10.2025).
8. Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-%D1%80#Text> (дата звернення: 27.10.2025).
9. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року №638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (дата звернення: 27.10.2025).
10. У справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів»: Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 20 червня 2019 року №6-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19#Text> (дата звернення: 27.10.2025).
11. У справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України: Рішення Конституційного Суду України від 11 червня 2020 року №7-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-20#Text> (дата звернення: 27.10.2025).
12. У справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Геомакс-Ресурс» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого припису абзацу другого підпункту 14.1.212 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України в редакції Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»: Рішення Конституційного Суду

України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-25#Text> (дата звернення: 27.10.2025).

13. У справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками): Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року №5-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text> (дата звернення: 27.10.2025).

14. У справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту»: Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-п/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-17#Text> (дата звернення: 27.10.2025).

15. У справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 163 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців): Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2022 року № 1-п(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text> дата звернення: 27.10.2025).

16. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 27.10.2025).

17. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 27.10.2025).

18. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. І голов. ред. В27 В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с. ISBN 966-569-013-2.

19. Юридична енциклопедія / Національна академія наук України, Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2003. — Т. 5: П - С. — 736 с.: іл.

20. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України: Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року №13-п/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> дата звернення: 27.10.2025).

21. Про затвердження Правил антитерористичної безпеки: постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2024 р. №1172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1172-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.10.2025).

22. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції боротьби з тероризмом в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 січня 2021 р. №7-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 27.10.2025).

23. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року №2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 28.10.2025).

24. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 28.10.2025).

25. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. – Київ; Ірпінь: Перун, 2005. – VIII, 1728 с. URL: <https://irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item/UKR0000989>

26. У справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування наказу СБУ»: Рішення Конституційного Суду України від 20 жовтня 2009 року № 27-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v027p710-09#Text> (дата звернення: 27.10.2025).