

**Володимир КОМАШКО,**

доктор філософії в галузі права, старший дослідник,

Заслужений юрист України,

Національний інститут стратегічних досліджень,  
завідувач відділу правової та антикорупційної  
політики центру безпекових досліджень

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1851-8548>

**Олександр ШАМАРА,**

доктор філософії в галузі права, старший дослідник, доцент,

Державна наукова установа «Інститут інформації,  
безпеки і права Національної академії правових  
України»,

радник директора

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0571-0437>

## ЩОДО ДОЦІЛЬНОСТІ СТВОРЕННЯ ТА ІСНУВАННЯ КООРДИНАЦІЙНОГО ЦЕНТРУ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТЕРОРИЗМУ

*Наукова стаття містить результати аналізу антитерористичного законодавства України та законодавчих ініціатив Верховної Ради України, а саме проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом»» № 13694 від 25.08.2025 р., зокрема щодо наділення Кабінету Міністрів України повноваженнями щодо створення Координаційного центру з питань запобігання тероризму, визначення його структури та порядку функціонування. Констатовано, що Служба безпеки України законодавчо визначена як головний орган у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю, висловлено 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.*

*Наголошено, що запропонований народними депутатами України підхід є недостатньо вдалим та не призведе до отримання очікуваних результатів, у тому числі й через свою неузгодженість із вимогами чинного законодавства. Констатовано, що з урахуванням завдань, законодавчо закріплених за Антитерористичним центром при Службі безпеки України, його структурними підрозділами та їх функціональними спроможностями, утворення Кабінетом Міністрів України Координаційного центру з питань запобігання тероризму, визначення його структури та порядку функціонування без внесення відповідних змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо конкретизації/визначення функцій цього Координаційного центру є неприпустимим і таким, що може призвести до дублювання чи виникнення неузгодженостей у діяльності органів державної влади, а підхід розробників законопроєкту № 13694 прямо суперечить Указу Президента України «Про заходи для скорочення бюрократичних процедур та проведення негайного аудиту державних видатків» від 23.07.2025 р. № 544.*

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

**Постановка проблеми.** У науковій публікації продовжено наукову дискусію щодо ефективних шляхів уніфікації законодавства України у сфері протидії терористичній діяльності з урахуванням

положень 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 р. № 273/2023, Указу Президента України «Про заходи для скорочення бюрократичних процедур та проведення негайного аудиту державних видатків» від 23.07.2025 р. № 544, а також положень 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 р. № 475-р, у контексті виконання пункту 4.4 (Боротьба з тероризмом та попередження радикалізації) Дорожньої карти з питань верховенства права, яким, зокрема, передбачено розроблення та прийняття нової редакції Концепції боротьби з тероризмом в Україні на 2025–2030 роки й відповідного Плану заходів з її реалізації згідно з *acquis* ЄС у цій сфері, а також розроблення 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 ст. 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.

У цьому зв'язку потребують аналізу законодавчі ініціативи Верховної Ради України, зокрема проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» № 13 694 від 25.08.2025 р.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковим підґрунтям досліджуваної теми стали: чинне законодавство України у сфері протидії терористичній діяльності, проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом»» № 13 694 від 25.08.2025 р., праці вітчизняних учених-правознавців, які досліджували проблеми протидії тероризму та терористичній діяльності. До науковців, праці яких використано при написанні цієї статті, слід відне-

сти: О. Бантишева, О. Кириченко, Б. Леонова, В. Ємельянова, О. Титаренка, Ю. Ірху, А. Данилевського, А. Ізетова, В. Кубальського, О. Семнюка, М. Семикіна, С. Мохончука, Л. Новікову, М. Рибачука, В. Тихого, О. Чорного та інших провідних науковців України.

**Метою статті** є дослідження проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом»» № 13 694 від 25.08.2025 р. через призму чинного законодавства України та існуючої моделі загальнодержавної системи боротьби з тероризмом.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до Преамбули Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [1] цей Закон із 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 та 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 з участю у боротьбі з тероризмом. Положення цього Закону не можуть бути застосовані як підстава для переслідування громадян, які, діючи в межах закону, виступають на захист своїх конституційних прав і свобод.

За приписами ст. 2 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» правову основу боротьби з тероризмом становлять Конституція України, Кримінальний кодекс України, цей Закон, інші закони України, Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом, 1977 р., Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом, 1997 р., Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму, 1999 р., інші міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, резолюції Ради Безпеки ООН та інших міжнародних безпекових організацій, укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також інші нормативно-правові акти, що приймаються на виконання законів України.

Суб'єктом законодавчої ініціативи – групою народних депутатів України зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» № 13694 від 25.08.2025 р. (далі – Законопроект № 13 694)[2].

Задекларованою метою Законопроекту № 13 694 є удосконалення існуючої системи боротьби з тероризмом на національному рівні та наближення правових актів України до Дорожньої карти з питань верховенства права. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» від 14 травня 2025 р. № 475-р передбачено заходи щодо приведення законодавчих актів України у цій сфері у відповідність до актів права ЄС [3]. Також метою Законопроекту є удосконалення механізму боротьби з тероризмом шляхом розбудови національної системи запобігання тероризму із визначенням координуючого органу у цій сфері відповідно до зобов'язань України в межах процесу вступу до Європейського Союзу.

На думку авторів Законопроекту № 13694 існуюча загальнодержавна система боротьби з тероризмом не охоплює всі проблемні напрямки, необхідні для реалізації ефективної державної політики по запобіганню тероризму, оскільки коло державних органів у цій сфері є ширшим, ніж перелік суб'єктів боротьби з тероризмом, який визначено у Законі України «Про боротьбу з тероризмом».

Законопроектом пропонується внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо:

- визначення терміна «запобігання тероризму»;
- наведення переліку суб'єктів, уповноважених проводити діяльність, спрямовану на запобігання тероризму, та визначення їх повноважень у відповідній сфері;
- наділення Кабінету Міністрів України повноваженнями по створенню Координаційного центру з питань запобігання тероризму, визначення його структури та порядку функціонування.

Крім цього, слід звернути увагу, що 28.08.2025 р. Комітет Верховної Ради України з питань молоді і спорту розглянув проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом»», поданий народним депутатом України А. А. Кожем'якіним та іншими народними депутатами України [2]. Під час розгляду Законопроекту народні депутати України – члени Комітету Верховної Ради України з питань молоді і спорту зазначили, що прийняття цього Законо-

проекту дозволить забезпечити узгодженість усіх заходів, спрямованих на виявлення й усунення причин та умов, які породжують тероризм. Крім того, було зазначено, що до реалізації таких заходів будуть залучені не лише правоохоронні органи, а й заклади освіти, заклади культури, заклади фізичної культури і спорту, центри соціальних служб, органи учнівського та студентського самоврядування, молодіжні й дитячі громадські об'єднання, інші інститути громадянського суспільства [4,5].

Однак запропонований народними депутатами України підхід є не достатньо вдалий та не призведе до отримання очікуваних результатів, у тому числі й через свою неузгодженість із вимогами чинного законодавства.

У цьому зв'язку доцільно зауважити, що розробниками Законопроекту № 13694, на жаль, не взято до уваги численні наукові публікації із зазначеної тематики [6,7,8,9,10], а також документи консультативно-дорадчого органу при Президенті України, які були скеровані на адресу Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Офісу Президента України та Служби безпеки України (зокрема Антитерористичного центру при СБУ). Окрім того, поза увагою залишилися напрацювання експертів, які входять до складу міжвідомчої робочої групи Міжвідомчої координаційної комісії Антитерористичного центру при Службі безпеки України, підготовлені у межах її діяльності [11,12,13,14,15,16,17,18,19,20,21].

Слід констатувати, що авторами Законопроекту № 13694 залишено поза увагою те, що відповідно до законодавчого визначення «боротьба з тероризмом» – це діяльність щодо 1) запобігання; 2) виявлення; 3) припинення; 4) мінімізації наслідків терористичної діяльності (ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»).

Згідно з положеннями ст. 3 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» (Основні принципи боротьби з тероризмом), боротьба з тероризмом ґрунтується, зокрема, на таких принципах: законності та неухильного додержання прав і свобод людини і громадянина; поєднання гласних і негласних методів боротьби з тероризмом; нерозголошення відомостей про технічні прийоми і тактику проведення антитерористичних операцій, а також про склад їх учасників; єдиноначальності в керівництві силами і засобами, що залучаються для проведення антитерористичних операцій.

У свою чергу, за приписами ст. 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*. 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: 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; Збройні Сили України; Національна гвардія України.

До участі у здійсненні заходів, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності, залучаються (за погодженням з керівниками відповідних державних органів у разі необхідності) також: 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; Державне бюро розслідувань; Національне антикорупційне бюро України; Бюро економічної безпеки України; Служба судової охорони. У разі реорганізації або перейменування державних органів, їх 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.

Тобто існуючий в Україні законодавчо визначений механізм протидії тероризму не розчленовує поняття боротьби з тероризмом окремо на 1) запобігання, 2) виявлення, 3) припинення, 4) мінімізацію наслідків терористичної діяльності для якихось окремих суб'єктів протидії тероризму наділяючи їх певними правами і обов'язками. Натомість він визначає головний орган у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю, органи, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, та органи, що залучаються до участі у здійсненні заходів, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності (що фактично і є боротьбою з тероризмом). Отже, за існуючої конструкції загальнодержавної системи боротьби з терористичною діяльністю всі учасники цієї системи мають спільні завдання щодо боротьби з тероризмом у формах запобігання, по-

передження та припинення такої діяльності залежно від власних повноважень.

Дослідження семантичного походження слів «запобігання», «попереджати» та «попередження» засвідчує про таке.

Так, зокрема: запобігання/запобігати: 1. Не допускати, задалегідь відвертати що-небудь неприємне, небажане [22, с. 414]. Попереджати – попереджувати: 1. Наперед повідомляти кого-небудь про щось // Сповідати що-небудь комусь передусім, щонайперше // Вказувати на що-небудь; означати що-небудь // Застерігати кого-небудь від чогось. 2. Своєчасними заходами запобігати здійсненню або виникненню чого-небудь, переважно небажаного. 3. Передувати чому-небудь // Здійснювати що-небудь раніше від когось // Здійснювати рух, яку-небудь дію швидше від когось; випереджати // Пришвидшувати здійснення чого-небудь. Попередження. 3. Запобігання вияву чого-небудь небажаного. Фактично терміни «запобігання/запобігти» та «попередження/попереджати» є словами, що різняться за звучанням і написанням, проте мають дуже близьке або тотожне лексичне значення, тобто є синонімами [22, с. 1053–1054].

При цьому доволі сумнівним видається і наведення у Законопроекті № 13 694 переліку суб'єктів, уповноважених проводити діяльність, спрямовану на *запобігання тероризму та визначення їх повноважень окремо у відповідній сфері*. Це, зокрема, полягає й у відсутності пропозицій щодо внесення конкретизованих змін до галузевих законодавчих актів, що регулюють діяльність відповідних органів державної влади у різних сферах суспільних відносин.

Крім того, така пропозиція *не враховує чинного нині уніфікованого підходу* щодо участі в анти-терористичних операціях за рішенням керівництва такої операції. Вона також не бере до уваги можливість залучення – з дотриманням вимог Закону України «Про боротьбу з тероризмом» – інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від підпорядкованості й форми власності, їхніх посадових осіб, а також громадян за їх згодою. При цьому, у разі реорганізації або перейменування державних органів, їх функції у сфері боротьби з тероризмом переходять до їх правонаступників (ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»).

Дещо поверхневим є підхід, запропонований розробниками Законопроекту № 13 694, й щодо наділення Кабінету Міністрів України повноваженнями по створенню Координаційного центру з питань запобігання тероризму, визначення його структури та порядку функціонування. Так, 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 (ст. 30 «Контроль за здійсненням боротьби з тероризмом»).

Служба безпеки України є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. Служба безпеки України підпорядкована Президенту України (ст. 1 «Служба безпеки України» Закону України «Про Службу безпеки України») [23]. Отже, Верховна Рада України Законом № 2469-VIII від 21.06.2018 р. частину першу статті 1 Закону України «Про Службу безпеки України» виклала у новій редакції, відповідно до якої «Служба безпеки України – державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України».

Тобто Служба безпеки України не належить до системи органів виконавчої влади, а отже, не підлягає координації та контролю з боку Кабінету Міністрів України.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає поняття «організатор» як той, хто організовує, засновує, налагоджує або впорядковує що-небудь. Своєю чергою, поняття «організувати» трактується 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» [22, С. 853].

Певним преюдиційним фактом щодо впорядкування управлінської компетенції Кабінету Міністрів України та неможливості поширення його рішень на органи державної влади поза системою

органів виконавчої влади є рішення Конституційного Суду України від 20 жовтня 2009 р. № 27-рп/2009. Ця справа розглядалася за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування наказу Служби безпеки України» [24]. 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 ч. 8 ст. 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [25]. Скасувавши наказ Служби безпеки України, Кабінет Міністрів України вийшов за межі своїх повноважень, передбачених ст. 116 Конституції України.

Слід врахувати, що здійснення керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави є виключною функцією Президента України (п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України).

У свою чергу, Служба безпеки України, зокрема: забезпечує через Антитерористичний центр при Службі безпеки України організацію і проведення антитерористичних заходів, *координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом відповідно до визначеної законодавством України компетенції; здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із терористичною діяльністю; ініціює питання накладення на невизначений строк арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них за зверненням особи, яка може документально підтвердити потреби в покритті основних та надзвичайних витрат; надає рекомендації, пропозиції, застереження та приписи іншим суб'єктам боротьби з тероризмом з питань боротьби з тероризмом, які є обов'язковими для врахування та виконання* (ч. 1 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»).

Крім того, за приписами ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» Антитерористичний центр при Службі безпеки України складається

з Міжвідомчої координаційної комісії та штабу, а також координаційних груп та їх штабів, які створюються при регіональних органах Служби безпеки України. У складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть створюватися і діяти військово-цивільні адміністрації – тимчасові державні органи, які призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції. Організація, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій визначаються законом.

Міжвідомча ж координаційна комісія Антитерористичного центру при Службі безпеки України формується у складі керівника Антитерористичного центру, його першого заступника та його заступників; заступників керівників суб'єктів боротьби з тероризмом; заступників керівників інших державних органів та органів місцевого самоврядування. Персональний склад комісії, сформований за поданням керівництва суб'єктів боротьби з тероризмом та інших державних органів і органів місцевого самоврядування, затверджується керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України, про що невідкладно інформується Президент України.

Положення про Антитерористичний центр при Службі безпеки України та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України затверджується Президентом України [26]. Керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України призначається Президентом України за поданням голови Служби безпеки України. *Поточну роботу з виконання завдань, покладених на Антитерористичний центр при Службі безпеки України, організовує його штаб.* До складу координаційних груп при регіональних органах Служби безпеки України входять керівники регіональних органів Служби безпеки України, територіальних органів Національної поліції, регіональних органів та територіальних підрозділів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, відповідних органів з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення Автономної Республіки Крим, обласних,

Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, у регіонах, де дислоковано органи охорони державного кордону, підрозділи Управління державної охорони України, – їх керівники, а також представники інших місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій. Координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України очолюють відповідно начальник Головного управління Служби безпеки України в Автономній Республіці Крим, начальник управління Служби безпеки України в області, містах Києві та Севастополі. Склад координаційних груп при регіональних органах Служби безпеки України затверджується відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, головою обласної державної адміністрації, головою виконавчого органу Київської чи Севастопольської міської ради. Організаційне забезпечення роботи координаційних груп здійснюється регіональними органами Служби безпеки України. Антитерористичний центр при Службі безпеки України утримується за рахунок коштів, передбачених окремим рядком у Державному бюджеті України, а також інших джерел, передбачених законами України.

Отже, з урахуванням завдань, що законодавчо закріплені за Антитерористичним центром при Службі безпеки України, його структурними підрозділами та їхніми функціональними спроможностями, утворення Кабінетом Міністрів України Координаційного центру з питань запобігання тероризму, визначення його структури та порядку функціонування без внесення відповідних змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо конкретизації чи визначення функцій цього Координаційного центру є неприпустимим. Така ініціатива може призвести до дублювання повноважень або виникнення неузгодженостей у діяльності органів державної влади.

Такий підхід розробників Законопроекту № 13 694 прямо суперечить Указу Президента України «Про заходи для скорочення бюрократичних процедур та проведення негайного аудиту державних видатків» від 23.07.2025 р. № 544, яким доручено Кабінету Міністрів України забезпечити відповідно до повноважень та з урахуванням загроз національній безпеці проведення аналізу інституційної та функціональної спроможності органів державної влади в інтересах національної безпеки

та оборони України і вжити за результатами аналізу заходів, спрямованих насамперед на недопущення дублювання ними повноважень, виконання невластивих функцій і неефективного використання кадрового та бюджетних ресурсів [27].

За таких обставин та за умови того, що Служба безпеки України законодавчо визначена головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю, доволі сумнівним є законодавче закріплення за Кабінетом Міністрів України права й обов'язку щодо організації боротьби з тероризмом в Україні та фактичне підпорядкування Служби безпеки України у цих питаннях Кабінету Міністрів України.

Згідно з п. 14 цього Положення про Антитерористичний центр при Службі безпеки України та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України, серед іншого, визначено, що Штаб Антитерористичного центру при Службі безпеки України відповідно до покладених на нього завдань, зокрема:

1) розробляє концептуальні засади та програми боротьби з тероризмом, рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності заходів щодо виявлення та усунення причин та умов, які сприяють вчиненню терористичних актів та інших злочинів, здійснюваних з терористичною метою;

2) збирає в установленому порядку, узагальнює, аналізує та оцінює інформацію про стан і тенденції поширення тероризму в Україні та за її межами;

3) готує і подає в установленому порядку керівникові Антитерористичного центру при Службі безпеки України пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері боротьби з тероризмом[26].

Відповідно до п. 13 Положення визначено, що Штаб Антитерористичного центру при Службі безпеки України відповідно до покладених завдань забезпечує наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Антитерористичного центру при Службі безпеки України[7,10].

**Висновок.** Виявлені суперечності та неузгодженості в Законопроекті № 13694 потребують логічного й послідовного законодавчого врегулювання. Це має стосуватися визначення головного органу у загальнодержавній системі боротьби

з терористичною діяльністю як суб'єкта, відповідального за організацію цієї діяльності. Такий підхід має бути реалізований шляхом забезпечення дієвої, ефективної та фахової роботи Штабу Антитерористичного центру при Службі безпеки

України, а також міжвідомчої робочої групи Міжвідомчої координаційної комісії Антитерористичного центру при Службі безпеки України та налагодження відповідної комунікації з Верховною Радою України.

### СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ:

1. 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: 04.03.2026).
2. Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом»: проект Закону України № 13694 від 25.08.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57137> (дата звернення: 04.03.2026).
3. 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: 04.03.2026).
4. Комітет Верховної Ради України з питань молоді і спорту підтримав законопроект (реєстр. № 13694) щодо удосконалення боротьби з тероризмом. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: [https://www.rada.gov.ua/news/news\\_kom/265524.html](https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/265524.html) (дата звернення: 04.03.2026).
5. Лист Комітету Верховної Ради України з питань молоді і спорту № 04-21/21-2025/199273. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/2e344dec-a7cc-43e4-a009-898d9641428b> (дата звернення: 04.03.2026).
6. Shamara O. V., Komashko V. V. Supervision of the legality of the implementation of anti-terrorist measures. Collection of Scientific Papers with the Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Conference «*Scientific Progress: Theories, Applications and Global Impact*» (October 27–29, 2025. Braga, Portugal). European Open Science Space, 2025. P. 91–94. <https://doi.org/10.70286/EOSS-27.10.2025.001>.
7. Шамара О. В., Комашко В. В. Окремі питання організації наукового забезпечення діяльності Антитерористичного центру при Службі безпеки України. *Освіта і наука у сфері національної безпеки: проблеми та пріоритети розвитку*: матеріали круглого столу (м. Острого, 16 травня 2025 р.) / за ред. проф. М. С. Романова, доц. Р. С. Мартинюка, доц. О. О. Дацюка. Острого: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2025. С.55–60.
8. Шамара О. В., Комашко В. В. Інституційність Служби безпеки України та її органів в розробленні концептуальних засад та програм протидії терористичній діяльності. *Актуальні проблеми теорії та практики службово-бойової діяльності складових сектору безпеки та оборони в сучасних умовах*: матеріали III Всеукр. наук. практ. конф. (м. Київ, 30 травня 2025 року). Київ: Київський інститут Національної гвардії України, 2025. – С.123–129 с.
9. Шамара О. В. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: законодавчі шляхи реалізації (частина перша). *Право і суспільство. Науковий журнал*. 2025. № 4, том № 2. С.108–117. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.4.2.17>.
10. Shamara O. V., Komashko V. V. Institutionalization of the Security Service of Ukraine and its bodies in the development of conceptual principles and programs for countering terrorism: Education and science of today: intersectoral issues and development of sciences: Collection of scientific papers «*ΛΟΓΟΣ*» with Proceedings of the VIII International Scientific and Practical Conference, Cambridge, May 9, 2025. Cambridge: P. C. Publishing House & UKRLOGOS Group LLC, 2025. P.188–198. <https://doi.org/10.36074/logos-09.05.2025.037>.
11. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень № 293/496 від 22.06.2023 «Проблеми кваліфікації кримінальних правопорушень терористичної спрямованості, скоюваних організованими злочинними угруповуваннями».
12. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень № 293/354 від 13.05.2025 «Організаційні аспекти у питаннях розробки концептуальних засад та програм протидії тероризму».
13. Лист Національного інституту стратегічних досліджень № 293/299 від 16.04.2024.
14. Лист Національного інституту стратегічних досліджень № 293/490 від 20.06.2024.
15. Лист Національного інституту стратегічних досліджень № 293/535 від 12.07.2024.
16. Лист Національного інституту стратегічних досліджень № 293/382 від 26.05.2025.

17. Лист Національного інституту стратегічних досліджень №293/535 від 12.07.2025.
18. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень а також аналітичні записки №293/231 від 26.03.2024 «Актуальні проблеми організаційно-правового забезпечення боротьби з тероризмом в умовах війни».
19. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень а також аналітичні записки №293/147 від 17.02.2025 «Деякі аспекти міжнародного досвіду організації боротьби з тероризмом».
20. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень а також аналітичні записки №293/759 від 06.11.2025 «Проблемні аспекти нормативно-правового регулювання протидії тероризму та його стратегічні орієнтири».
21. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень а також аналітичні записки №293/815 від 10.12.2025 «Органи державної влади у загальнодержавній системі боротьби з тероризмом. Законодавче визначення організаційних основ функціонування».
22. 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/cgi-bin/ua/elib.exe?Z21ID=&I21DBN=UKRLIB&P21DBN=UKRLIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online\\_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=ukr0000728%5F4](https://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/ua/elib.exe?Z21ID=&I21DBN=UKRLIB&P21DBN=UKRLIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=ukr0000728%5F4).
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: 04.03.2026).
24. 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: 04.03.2026).
25. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року №794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 04.03.2026).
26. Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України»: Указ Президента України від 14 квітня 1999 року №379/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99#Text> (дата звернення: 04.03.2026).
27. Про заходи для скорочення бюрократичних процедур та проведення негайного аудиту державних видатків: Указ Президента від 23.07.2025р. №544/2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544/2025#Text> (дата звернення: 04.03.2026).

#### REFERENCES:

1. Pro borotbu z teroryzmoz: Zakon Ukrainy vid 20 bereznia 2003 roku №638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>
2. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro borotbu z teroryzmoz»: proekt Zakonu Ukrainy №13694 vid 25.08.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57137>
3. Deiaki pytannia zabezpechennia perehovornoho protsesu pro vstup Ukrainy do Yevropeiskoho Soiuzu za klasterom 1 «Osnovy protsesu vstupu do YeS». rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14.05.2025 №475-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-%D1%80#Text>
4. Komitet Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan molodi i sportu pidtrymav zakonoproekt (reiestr. №13694) shchodo udoskonalennia borotby z teroryzmoz. Ofitsiyniy portal Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: [https://www.rada.gov.ua/news/news\\_kom/265524.html](https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/265524.html) (data zvernennia: 04.03.2026).
5. Lyst Komitetu Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan molodi i sportu №04-21/21-2025/199273. Ofitsiyniy portal Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/2e344dec-a7cc-43e4-a009-898d9641428b>
6. Shamara O. V., Komashko V. V. (2025) Supervision of the legality of the implementation of anti-terrorist measures. Collection of Scientific Papers with the Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Conference «Scientific Progress: Theories, Applications and Global Impact» (October 27–29, 2025. Braga, Portugal). European Open Science Space, P.91–94. <https://doi.org/10.70286/EOSS-27.10.2025.001>.
7. Shamara O. V., Komashko V. V. (2025) Okremi pytannia orhanizatsii naukovooho zabezpechennia diialnosti Antyterorystychnoho tsentru pry Sluzhbi bezpeky Ukrainy // Osvita i nauka u sferi natsionalnoi bezpeky: problemy ta priorityety rozvytku : materialy kruhloho stolu (m. Ostroh, 16 travnia 2025 r.) / za red. prof. M. S. Romanova, dots.

- R. S. Martyniuka, dots. O. O. Datsiuka. Ostroh: Vydavnytstvo Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia», S.55–60.
8. Shamara O. V., Komashko V. V. (2025) Instytutsiinist Sluzhby bezpeky Ukrainy ta yii orhaniv v rozrobieni kontseptualnykh zasad ta prohram protydii terorystychnii diialnosti. Aktualni problemy teorii ta praktyky sluzhbovo-boiovoi diialnosti skladovykh sektoru bezpeky ta oborony v suchasnykh umovakh: materialy III Vseukr. nauk. prakt. konf. (m. Kyiv, 30 travnia 2025 roku). Kyiv: Kyivskiy instytut Natsionalnoi hvardii Ukrainy, 2025. S.123–129 s.
  9. Shamara O. V. (2025) Kompleksnyi stratehichnyi plan reformuvannia orhaniv pravoporiadku yak chastyny sektoru bezpeky i oborony Ukrainy na 2023–2027 roky: zakonodavchi shliakhy realizatsii (chastyna persha). *Pravo i suspilstvo. Naukovyi zhurnal*. 4, tom 2 108–117. <https://doi.org/10.32842/2078–3736/2025.4.2.17>.
  10. Shamara O. V., Komashko V. V. (2025) Institutionalization of the Security Service of Ukraine and its bodies in the development of conceptual principles and programs for countering terrorism: Education and science of today: intersectoral issues and development of sciences: Collection of scientific papers «ΛΟΗΟΣ» with Proceedings of the VIII International Scientific and Practical Conference, Cambridge, May 9, 2025. Cambridge: P. C. Publishing House & UKRLOGOS Group LLC, 2025. P.188–198. <https://doi.org/10.36074/logos-09.05.2025.037>.
  11. Analitychna zapyska Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen №293/496 vid 22.06.2023 «Problemy kvalifikatsii kryminalnykh pravoporushen terorystychnoi spriamovanosti, skoiuvanykh orhanizovanymy zlochynnymy uhrupovuvanniamy».
  12. Analitychna zapyska Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen №293/354 vid 13.05.2025 «Orhanizatsiini aspekty u pytanniakh rozrobky kontseptualnykh zasad ta prohram protydii teroryzmu».
  13. Lyst Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen №293/299 vid 16.04.2024.
  14. Lyst Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen №293/490 vid 20.06.2024.
  15. Lyst Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen №293/535 vid 12.07.2024.
  16. Lyst Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen №293/382 vid 26.05.2025.
  17. Lyst Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen №293/535 vid 12.07.2025.
  18. Analitychna zapyska Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen a takozh analitychni zapysky №293/231 vid 26.03.2024 «Aktualni problemy orhanizatsiino-pravovoho zabezpechennia borotby z teroryzmom v umovakh viiny».
  19. Analitychna zapyska Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen a takozh analitychni zapysky №293/147 vid 17.02.2025 «Deiaki aspekty mizhnarodnoho dosvidu orhanizatsii borotby z teroryzmom».
  20. Analitychna zapyska Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen a takozh analitychni zapysky №293/759 vid 06.11.2025 «Problemni aspekty normatyvno-pravovoho rehuliuвання protydii teroryzmu ta yoho stratehichni oriientyry».
  21. Analitychna zapyska Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen a takozh analitychni zapysky №293/815 vid 10.12.2025 «Orhany derzhavnoi vlady u zahalnoderzhavnii systemi borotby z teroryzmom. Zakonodavche vyznachennia orhanizatsiinykh osnov funktsionuvannia».
  22. Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy : 250000 / uklad. ta holov. red. V. T. Busel. Kyiv; Irpin: Perun, 2005. VIII, 1728 s. URL: [https://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/ua/elib.exe?Z21ID=&I21DBN=UKRLIB&P21DBN=UKRLIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online\\_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=ukr0000728%5F4](https://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/ua/elib.exe?Z21ID=&I21DBN=UKRLIB&P21DBN=UKRLIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=ukr0000728%5F4).
  23. Pro Sluzhbu bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25 bereznia 1992 roku №2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229–12#Text> (data zvernennia: 04.03.2026).
  24. U spravi za konstytutsiinym podanniam Prezydenta Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skasuvannia nakazu SBU». Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 20 zhovtnia 2009 roku №27-rp/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v027p710-09#Text> (data zvernennia: 04.03.2026).
  25. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 27 liutoho 2014 roku №794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794–18#Text> (data zvernennia: 04.03.2026).
  26. Polozhennia pro Antyterorystychniy tsentr ta yoho koordynatsiini hrupy pry rehionalnykh orhanakh Sluzhby bezpeky Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14 kvitnia 1999 roku №379/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99#Text> (data zvernennia: 04.03.2026).
  27. Pro zakhody dlia skorochennia biurokratychnykh protsedur ta provedennia nehainoho audytu derzhavnykh vydatkiv: Ukaz Prezydenta vid 23.07.2025r. №544/2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544/2025#Text> (data zvernennia: 04.03.2026).

**Volodymyr KOMASHKO,**  
*Doctor of Philosophy in Law, Senior Researcher,*  
*Honored Lawyer of Ukraine, Head of the Department of Legal and Anti-Corruption Policy of the Center*  
*for Security Studies of the National Institute for Strategic Studies*  
**ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1851-8548>**

**Oleksandr SHAMARA,**  
*Doctor of Philosophy in Law, Senior Researcher, Associate Professor,*  
*Advisor to the Director of the State Scientific Institution «Institute of Information, Security and Law*  
*of the National Academy of Law of Ukraine»*  
**ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0571-0437>**

## **ON THE ADVISABILITY OF THE CREATION AND EXISTENCE OF A COORDINATION CENTER FOR THE PREVENTION OF TERRORISM**

*This scientific article presents the results of an analysis of Ukraine's counterterrorism legislation and legislative initiatives of the Verkhovna Rada of Ukraine, specifically Draft Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine 'On Combating Terrorism'» No. 13694 dated August 25, 2025, in particular regarding the granting of powers to the Cabinet of Ministers of Ukraine to establish a Coordination Center for Terrorism Prevention and to define its structure and operating procedures. It was noted that the Security Service of Ukraine is legally designated as the principal body in the nationwide system for combating terrorist activities; well-founded doubts were expressed regarding the legislative assignment to the Cabinet of Ministers of Ukraine of the right and duty to organize the fight against terrorism in Ukraine and, consequently, the de facto subordination of the Security Service of Ukraine to the Cabinet of Ministers of Ukraine in these matters.*

*It was emphasized that the approach proposed by the People's Deputies of Ukraine is insufficiently effective and will not yield the expected results, in part because it is inconsistent with the requirements of current legislation. It was noted that, given the tasks assigned by law to the Anti-Terrorism Center under the Security Service of Ukraine, its structural units, and their functional capabilities, the establishment by the Cabinet of Ministers of Ukraine of a Coordination Center for Terrorism Prevention, the definition of its structure and operating procedures without making corresponding amendments to the Law of Ukraine «On Combating Terrorism» to specify/define the functions of this Coordination Center is impermissible and may lead to duplication or inconsistencies in the activities of state authorities, and the approach of the drafters of Bill No. 13694 directly contradicts the Decree of the President of Ukraine «On Measures to Reduce Bureaucratic Procedures and Conduct an Immediate Audit of State Expenditures» dated July 23, 2025, No. 544.*

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

*Стаття надійшла до редакції: 5.03.2026 р.*

*Прийнята до друку: 13.05.2026 р.*

*Дата публікації (оприлюднення): 25.05.2026 р.*