

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ
У СВІТІ ТА В УКРАЇНІ**

Аналітична доповідь

Київ 2017

УДК 323.285+351.746.1+316.3(477)
А 43

*За повного або часткового відтворення цієї публікації
посилання на видання обов'язкове*

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Авторський колектив:

Резнікова О.О., канд. екон. наук, ст. наук. співр. – загальна редакція, вступ, розділи 3–7, висновки, пропозиції;
Місюра А.О. – розділи 1, 2, 6, висновки, пропозиції;
Дрьомов С.В., канд. юрид. наук – розділ 5, висновки, пропозиції, додатки;
Войтовський К.Є. – розділи 1, 2

А 43 **Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь** / [Резнікова О.О., Місюра А.О., Дрьомов С.В., Войтовський К.Є.]; за заг. ред. О.О. Резнікової. – К.: НІСД, 2017. – 60 с.
ISBN 978-966-554-280-3

В аналітичній доповіді досліджено актуальні тенденції у розвитку міжнародного тероризму, особливості боротьби з тероризмом у сучасному світі, трансформацію характеру терористичної загрози в Україні, механізми забезпечення стійкості держави до такої загрози. Проведено аналіз норм законодавства України, що регулює правовідносини у сфері протидії тероризму, виявлено низку недоліків, які негативно впливають на ефективність загальнодержавної системи боротьби з цією злочинною діяльністю, та визначено шляхи удосконалення відповідного законодавства.

Розраховано на експертів, науковців, фахівців у галузі національної безпеки, суб'єктів владних повноважень, представників громадських організацій та окремих громадян, усіх, хто цікавиться проблемами протидії тероризму, а також може стати у нагоді під час розроблення та ухвалення законодавчих актів, що регулюватимуть правовідносини у цій сфері.

УДК 323.285+351.746.1+316.3(477)

ЗМІСТ

Вступ	4
1. Актуальні тенденції у розвитку міжнародного тероризму	5
2. Особливості боротьби з тероризмом у сучасному світі	12
3. Трансформація характеру терористичної загрози в Україні.....	19
4. Необхідність оновлення концептуальних засад протидії тероризму в Україні	21
5. Удосконалення вітчизняного законодавства у сфері боротьби з тероризмом.....	26
6. Проблема визнання організацій терористичними в Україні	31
7. Забезпечення стійкості держави до терористичної загрози.....	40
Висновки	46
Пропозиції.....	52
Додатки	55

ВСТУП

Для України проблема протидії тероризму набула особливої актуальності з початком агресії з боку Російської Федерації, яка порушила територіальну цілісність нашої держави та загрожує її незалежності. Силами і засобами розвідувальних органів і спеціальних служб країна-агресор спровокувала численні терористичні акти на території Донецької і Луганської та інших областей України, а також збройні виступи сепаратистів.

Незаконні збройні формування, що діють на тимчасово непідконтрольній території України, широко використовують терористичну тактику, яка мало чим відрізняється від дій організацій, визнаних терористичними на міжнародному рівні (як «Аль-Каїда» або «Ісламська держава»).

Бойовики, які діють в Україні, користуються постійною підтримкою з території Російської Федерації, що здійснює масштабні поставки озброєння, військової техніки, боеприпасів, надає значні матеріальні та фінансові ресурси, а також проводить їх підготовку на своїх військових полігонах.

У нинішніх умовах діяльність міжнародних терористичних організацій не лише негативно позначається на безпековому середовищі, а й становить безпосередню загрозу для національної безпеки України. Можливість використання міжнародними терористами території нашої держави для транзиту, відпочинку і оздоровлення, незаконного перевезення зброї, людей, наркотичних речовин в умовах збройного конфлікту на Донбасі та відсутності контролю за ділянкою державного кордону в районі проведення антитерористичної операції може бути використана РФ як для виправдання можливих агресивних дій, під виглядом боротьби з тероризмом, так і у ході інформаційної кампанії проти нашої держави.

Підвищення стійкості держави і суспільства до терористичної загрози є важливим елементом забезпечення національної безпеки в цілому. Антитерористична система може вважатися стійкою, якщо у її складі є всі необхідні елементи, спроможна передбачати й оцінювати ризики і загрози, прогнозувати їх характер і можливі масштаби, формує резерви і альтернативні стратегії (плани) на випадок надзвичайних ситуацій, здатна швидко й адекватно реагувати на загрозу, адаптуватися до умов, що швидко змінюються, забезпечувати безперервність процесу управління і відновлюватися після руйнівних наслідків кризи.

Підвищення стійкості України до терористичної загрози потребує певного удосконалення антитерористичного законодавства України, оновлення моделі взаємодії спеціальних служб і правоохоронних органів з населенням з питань запобігання і протидії тероризму, а також мінімізації наслідків вчинення терактів. У цих процесах має бути врахований як досвід проведення АТО на території окремих районів Донецької і Луганської областей, так і передовий іноземний досвід.

Складна ситуація, у якій опинилась Україна, спонукає до пошуків нових рішень та напруження більш дієвих антитерористичних заходів на національному, регіональному та глобальному рівнях. Цей процес є складним і вимагає відмови від усталених стереотипних підходів в оцінці суспільної небезпеки тероризму, актуалізує наукові дослідження з цієї проблематики, що мають велике значення на перспективу.

1. АКТУАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ У РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ТЕРОРИЗМУ

Рівень терористичної загрози у світі нині досить високий. Від неї потерпають як країни, де тривають збройні конфлікти (передусім на Близькому Сході та в Африці), так і країни Заходу, що до останнього часу вважалися цілком безпечними з огляду на розвинену систему правоохоронних органів і спецслужб. Протидіяти цій загрозі стає дедалі важче. Міжнародний тероризм – це явище, що не має географічних кордонів і не лише становить небезпеку для окремих країн, а й ставить під сумнів стійкість міжнародного правопорядку та спроможність протистояти викликам з боку міжнародних терористичних організацій і квазідержавних утворень, які претендують на самостійну роль у системі міжнародних відносин.

Проведений аналіз терористичної активності у світі дає можливість виявити такі тенденції розвитку цього явища:

1. Невпинно розширюється географія тероризму: у 2013 р. терористичних атак зазнали 88 країн, у 2014 р. (найгіршому у цьому сенсі) – теракти сталися вже у 95 країнах світу, а у 2015 р. – у 94¹. За результатами спільних досліджень Інституту економіки та миру і Університету штату Меріленд (обидва – США), у 2016 р. було оприлюднено черговий Глобальний індекс тероризму (*GTI*)², який вимірює рівень терористичної активності у країні за кількістю інцидентів, загиблих та постраждалих і рівнем матеріальних збитків. Відповідно до нього у 2015 р. тільки 34 країни світу не зазнали впливу цього явища на своє соціальне та економічне життя, у т. ч.: Ангола, В'єтнам, Куба, Литва, Латвія, Монголія, Оман, Панама, Польща, Північна Корея, Румунія, Словаччина, Словенія, Сінгапур, Уругвай та ін.

2. Збільшується кількість жертв терористичних актів. За даними Глобального індексу тероризму, у світі за період з 2000 р. до 2015 р. внаслідок вчинення понад 70 тис. терористичних актів загинуло понад 170 тис. осіб. При цьому майже щороку спостерігається тенденція до збільшення цих показників: у 2000 р. у терактах загинуло 3329 осіб, а в 2014 р. – уже 32658 осіб (у 2015 р. – 29376 осіб)³.

3. Відповідна злочинна діяльність та боротьба з нею спричиняють значні фінансові втрати та перерозподіл ресурсів держави. Найбільший обсяг матеріальних збитків по всіх країнах від терористичних актів було зафіксовано у 2014 р. – понад 105,4

¹ The Global Terrorism Index 2016 [Електронний ресурс] / The Institute for Economics and Peace and University of Maryland. – С. 4. – Режим доступу : <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/09/Global-Terrorism-Index-2016.pdf>

² Там само.

³ The Global Terrorism Index 2016 [Електронний ресурс] / The Institute for Economics and Peace and University of Maryland. – С. 62. – Режим доступу : <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/09/Global-Terrorism-Index-2016.pdf>

млрд дол. США (у 2015 р. вони становили 89,6 млрд дол. США, а у 2000 р. – близько 5,3 млрд дол. США). Також це явище створює додаткові ризики для міжнародного бізнесу, туризму та транспортних перевезень. Річні витрати держав G20 на захист від тероризму в 2014 р. оцінювалися у 117 млрд дол. США⁴.

Довідково. За даними Глобального індексу тероризму, в 2015 р. у списку держав, де тиск тероризму серйозно позначається на добробуті країн, опинилися популярні туристичні напрямки: Індія (8-ме місце), Єгипет (9-те), Філіппіни (12-те), Туреччина (14-те), Таїланд (15-те), Кенія (19-те), Китай (23-те), Росія (30-те), Ізраїль (33-те) та Індонезія (38-ме).

4. Крім чисельних людських жертв та руйнувань, діяльність терористичних організацій призводить до зростання відчуття незахищеності та невпевненості серед населення. Виправити ситуацію можливо шляхом демонстрації державою результатів боротьби з тероризмом та ведення відповідної роз'яснювальної роботи з населенням. Це потребує від національних урядів пошуку оптимальних та ефективних шляхів протидії тероризму, розширення повноважень спеціальних служб та правоохоронних органів, збільшення відповідних бюджетних витрат. При цьому принциповим питанням у демократичних країнах стає досягнення оптимального балансу між вимушеною необхідністю правоохоронних органів порушувати приватність громадян та їх обов'язком дотримуватись прав людини.

5. Варто зазначити, що внаслідок вжитих антитерористичних та інших заходів на міжнародному, регіональному та внутрішньодержавному рівнях активність деяких терористичних організацій суттєво знизилась.

Протягом останніх років окремі угруповання, що в минулому застосовували методи терору, не здійснили жодного терористичного акту. Це більш характерно для низки раніше активних радикальних організацій правого або лівого спрямування, а також сепаратистських рухів у країнах Західної Європи.

Довідково. За останні роки активні раніше терористичні організації, так як баскська ЕТА, «Галісійський спротив» (бореться за незалежність автономної області Галісія, що на північному заході Іспанії), «Неформальна анархістська федерація» (*Federazione Anarchica Informale (FAI)* – італійська група), терактів не вчиняли. Проте ці та інші організації прагнуть зберігати потенціал для здійснення терористичної діяльності. Так, у 2015 р. у Франції та Іспанії були виявлені місця зберігання зброї, вибухівки та компонентів для створення саморобних вибухових пристроїв, які належали ЕТА, а угруповання FAI підозрюється у надсиланні на початку 2017 р. кореспонденції з вибухівкою деяким високопосадовцям ЄС.

Показово, що у 2015 р. у результаті терактів, скоєних 103 терористичними організаціями (із загального числа 274 відомих), людських жертв не було⁵. Проте, з урахуванням зростання ксенофобії, расизму та антисемітизму, викликаного перш за все припливом іммігрантів до країн ЄС, не слід виключати, що найближчим часом праворадикальні рухи або угруповання активніше використовуватимуть методи терору.

⁴ The Global Terrorism Index 2016 [Електронний ресурс] / The Institute for Economics and Peace and University of Maryland. – С. 62. – Режим доступу : <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/09/Global-Terrorism-Index-2016.pdf>

⁵ Positive-Peace-Report-2016 [Електронний ресурс] / The Institute for Economics and Peace and University of Maryland. – С. 4. – Режим доступу : <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/09/Positive-Peace-Report-2016.pdf>

6. Розвиток тероризму посилює вплив на політичні процеси. У сучасному світі певні організації, збройні формування, окремі громадяни використовують терористичну діяльність як тактику для досягнення різних цілей політичного, ідеологічного та іншого характеру. Окремі держави використовують гасло «боротьби з тероризмом», а деякі виступають спонсорами тероризму в інших країнах для досягнення власних геополітичних, регіональних та внутрішньодержавних цілей.

Залежно від цілей, які переслідує та чи інша організація або група, Європол⁶ виділяє такі основні **види сучасного тероризму**:

- джихадистський;
- етно-націоналістичний та сепаратистський;
- «лівий» та анархістський;
- «правий»;
- тероризм одинаків.

Такий поділ є достатньо умовним, а перелік не є вичерпним, однак він дозволяє визначити найбільш активні терористичні організації та встановити, які з них є найбільшою загрозою у світі та для України.

7. Серед останніх тенденцій можна виокремити прагнення до використання терористичними організаціями нових технологій та розширення активності в кіберпросторі: розповсюдження пропаганди, проведення вербувальної роботи, підтримання зв'язку зі своїми осередками (у т. ч. через закриті інформаційні мережі типу Даркнет та з використанням новітніх методів шифрування), надання своїм прихильникам і послідовникам інструкцій щодо особливостей підготовки та здійснення терористичних атак, протиправна діяльність у кіберпросторі, пов'язана із здійсненням хакерських атак, викрадення даних тощо. При цьому у вільному доступі можна отримати супутникові знімки будь-якої місцевості або потенційного об'єкта терористичної атаки, а системи онлайн-платежів суттєво спрощують проведення фінансових операцій, пов'язаних із забезпеченням злочинної діяльності. За різними оцінками, існує не менше 5000 сайтів, створених терористичними організаціями.

8. Ще одна широка сфера активності міжнародних терористичних організацій – це міграційні процеси. Пошук прихильників серед мігрантів, вербування найманців з числа безробітної молоді, залучення жінок і дітей продовжує відігравати важливу роль у діяльності зазначених організацій. З іншого боку, ці процеси є об'єктом пильної уваги спеціальних служб і правоохоронних органів, що ускладнює (проте не виключає повністю) проникнення бойовиків під виглядом біженців до країн можливих терористичних атак.

9. На наш погляд, більш загрозливою виглядає тенденція щодо залучення до терористичної діяльності безпосередньо громадян країн, які є об'єктами терористичних нападів. Наприклад, терористичні напади у США, вчинені за останні два роки від імені «Ісламської держави», скоїли радикалізовані громадяни цієї країни, а не мігранти. У цьому контексті найбільша загроза полягає у використанні терористичними організаціями, перш за все «Ісламською державою», осіб (іноземців), які брали участь у бойових діях у зонах конфліктів у складі відповідних угруповань та повертаються до своїх країн (*foreign terrorist travellers*).

10. Удосконалюються методи фінансування тероризму. Терористичні організації активно утворюють та використовують мережі міжнародних неурядових благодійних організацій, проводять операції з офшорами, отримують доходи за звільнення заручників

⁶ European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу : https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_tesat_2016.pdf

із числа іноземців, від торгівлі природними ресурсами, незаконних оборудок (постачання зброї, наркаторгівлі, контрабанди тощо), «податків» та «надання послуг» населенню, що проживає на контрольованих терористами територіях, у т. ч. утворених ними квазідержавних структур (див. додаток 1).

Довідково. Викрадення людей з метою викупу є одним із ключових джерел фінансування «Аль-Каїди» в Ісламському Магрибі та на Аравійському півострові, угруповань «Абу Сайяф», «Боко Харам та аш-Шабаб». Лідер «Аль-Каїди» Айман аль-Завахірі в 2014 р. закликав прихильників у всьому світі до викрадення громадян Заходу. Таким шляхом з 2008 р. «Аль-Каїда» та її філії отримали щонайменше 125 млн дол. США. У 2014 р. спеціальний підрозділ ІД, що займається викраденнями, заробив 45 млн дол. США⁷.

Посилюються взаємозв'язки терористичних організацій та організованої злочинності. Тероризм перетворюється на прибутковий бізнес глобального масштабу зі своїм «ринком праці» (найманці) і специфічними сферами «застосування капіталу».

Довідково. Торгівля контрабандним тютюном в Північній Африці приносить терористам 1 млрд дол. США на рік. Таліби також активно беруть участь у контрабанді сигарет, розмір прибутків від якої поступається лише бізнесу на героїні⁸.

11. За оцінками міжнародних організацій, національних урядів, спецслужб, неурядових організацій та незалежних фахівців **наразі найбільшу терористичну загрозу у світі становлять ісламістські або джихадистські організації та групи.** Більшість терористичних актів пов'язано саме з активністю таких угруповань.

До джихадистського руху належить велика кількість організацій та груп. Вони досягають на вірність більш потужним групам, взаємодіють, змінюють назви, конкурують, відокремлюються одна від одної тощо. Для таких організацій спільним є прагнення знищення світської влади, встановлення халіфату, панування законів шаріату, викорінення західних стандартів демократії, освіти тощо.

Наразі найбільшу глобальну загрозу становить міжнародна терористична організація «Ісламська держава» (раніше – Ісламська держава Іраку та Леванту ІДІЛ або ДАІШ, скороч. від «ад-дауля аль-ісламія філь Ірак уа аш-Шам», далі – ІД). Це угруповання діє як квазі-держава переважно на території Сирії та Іраку, частково контролюючи території «сунітського трикутника». Проте за результатами військових операцій урядових та коаліційних сил організація поступово втрачає контроль над захопленими територіями та населеними пунктами.

Довідково. 29 червня 2014 р. представник угруповання Абу Мухаммад аль-Аднані заявив про відновлення Халіфату (у кордонах колишньої Османської імперії та на територіях, завойованих колись арабами). ІД встановила, що, відповідно до традиційного ісламського права, підтримка цього утворення як халіфату є обов'язковою для всіх мусульман, які за можливістю мають імігрувати на його територію. Крім того, для створення світового халіфату ІД може боротися за примусове приєднання країн, якими керують не мусульмани. Ведення війни за територіальне розширення халіфату є одним із найважливіших обов'язків халіфа⁹.

⁷ Schori Liang Christina. The Criminal-Jihadist: Insights into Modern Terrorist Financing. Strategic Security Analysis [Електронний ресурс] // Geneva Centre for Security Policy. – August 2016. – No. 10. – Режим доступу : <http://www.gcsp.ch/download/6084/137684>

⁸ Там само.

⁹ Tucker Colin. The Islamic State Origins, Goals, and Future Implications [Електронний ресурс] / The Eurasia Center. – July 13, 2014. – Режим доступу : https://eurasiacenter.org/publications/ISIS_Briefing_Colin_Tucker.pdf

Чисельність бойовиків ІД оцінюється по-різному (див. додаток 2). Організація має важку зброю, веде активну екстремістську діяльність та бере відповідальність за велику кількість вчинених у всьому світі терористичних актів. Однією з особливостей діяльності ІД є активне вербування до своїх лав іноземців.

Довідково. За даними глави виконавчого директорату контртерористичного комітету ООН Жан-Поля Лаборда, на кінець 2015 р. тільки в Сирії та Іраку в лавах ІД нараховувалося близько 30 тис. іноземних бойовиків із 100 країн світу¹⁰. При цьому, за даними Глобального індексу тероризму, у 2014 р. 21 % з них були з Європи, а 50 % – з Близького Сходу та Північної Африки¹¹. За інформациєю президента РФ В. Путіна, у 2015 р. у рядах ІД воювало від 5 до 7 тис. вихідців із Росії та інших країн – учасниць СНД¹². У 2017 р. В. Путін заявив, що у складі ІД у Сирії воює близько 4000 бойовиків – вихідців з території РФ та ще близько 5000 – з решти країн – колишніх республік СРСР¹³.

ІД визнана терористичною організацією Радою Безпеки ООН, ЄС, а також низкою окремих країн.

У березні 2015 р. на вірність ІД присягнула організація «**Боко Харам**». Організація виникла у 2002 р. та діє на території Нігерії, півночі Камеруну, Нігеру та Чаду. Своїм завданням визначає запровадження в Нігерії шариату та викорінення «західного способу життя», включаючи політичний, соціальний, освітній аспекти. Після присягання на вірність ІД угруповання має назву «Західноафриканська провінція «Ісламської держави»». За різними оцінками кількість бойовиків становить 4–6 тис. осіб. У 2014 р. Рада Безпеки ООН визнала організацію терористичною.

Ще одна з найбільших ультрарадикальних міжнародних терористичних організацій – «**Аль-Каїда**». Організація була створена у серпні 1988 р. з метою повалення світської влади в ісламських державах та введення «Великого ісламського халіфату». Відділення «Аль-Каїди» базуються, зокрема, в Афганістані, Алжирі («Аль-Каїда» в країнах Ісламського Магрибу), Іраку («Аль-Каїда» в Іраку), Ємені («Аль-Каїда» на Аравійському півострові). За даними різних джерел, діяльність осередків «Аль-Каїди» зафіксована орієнтовно у 80 країнах світу. Внаслідок децентралізованої структури (на відміну від ІД) важко оцінити чисельність всієї організації, проте це забезпечує їй виживання в умовах проведення міжнародною спільнотою широкомасштабних антитерористичних заходів. *Визнана терористичною організацією Радою Безпеки ООН, ЄС та окремими країнами.*

До 2016 р. в Сирії діяла найбільш потужна філія «Аль-Каїди» – угруповання «Фронт ан-Нусра». Проте у липні 2016 р. його лідер оголосив про відокремлення та перейменування в «**Джебхат Фатах аш-Шам**». До складу угруповання входить 6–10 тис. бойовиків. *Визнана терористичною Радою Безпеки ООН, ЄС та низкою країн.*

Хоча теоретично під загрозою міжнародного тероризму може опинитися будь-яка людина у будь-якому місці планети, слід зазначити, що рівень такої загрози для різних країн є неоднаковим. На нашу думку, можна умовно виділити **групи країн, щодо яких спостерігається підвищена активність міжнародних терористичних організацій** (передусім джихадистських).

¹⁰ Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом, от 15 декабря 2015 года на имя Председателя Совета Безопасности [Електронний ресурс] / ООН. – Режим доступу : http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1545989_RU.pdf

¹¹ The Global Terrorism Index 2015. The Institute for Economics and Peace and University of Maryland [Електронний ресурс]. – С. 45–48. – Режим доступу : <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>

¹² Заседание Совета глав государств СНГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kremlin.ru/events/president/news/50515>

¹³ Путин заявил о 4000 россиянах в ИГИЛ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://znaj.ua/ru/news/world/96264/putin-zayaviv-pro-4000-rosiyan-v-igil.html>

1. Країни, на території яких постійно перебувають лідери активно діючих терористичних організацій, розміщені їх осередки (філії, відділення, віляяти тощо) і які входять до сфери їх інтересів (Афганістан, Ірак, Сирія, Лівія, Нігерія, Камерун, Ємен, Пакистан та інші).

Для таких країн характерні слабкі та неефективні державні інституції, у першу чергу безпекові. Ці та інші негативні чинники призводять до того, що терористичні організації мають змогу контролювати значні території, здійснювати захоплення районів, населених пунктів та крупних об'єктів, відповідно мати доступ до ресурсів (людських, матеріальних тощо). Діяльність міжнародних терористичних організацій у зазначених регіонах, як і відповідні антитерористичні заходи, несуть загрози життю і здоров'ю не лише громадян цих країн, а й громадян інших держав, які перебувають на цій території.

Терористична активність у відповідних країнах має такі характерні прояви:

- напади на представників урядових та силових структур (державних та коаліційних), міжнародних гуманітарних місій;
- застосування важкої зброї у районах бойових зіткнень з урядовими та міжнародними силами, використання безпілотних літальних апаратів, використання цивільного населення як «живого щита»;
- заходи з підготовки до ведення партизанської війни на звільнених урядовими силами територіях (зокрема, інфільтрація бойовиків до підконтрольних уряду населених пунктів під виглядом біженців);
- активне застосування терористів-смертників, особливо у місцях масового перебування людей, використання при цьому жінок, підлітків та навіть дітей;
- здійснення як показових страт (у т. ч. масових), так і їх інсценування.

За результатами терористичної активності такі країни несуть значні людські та матеріальні втрати (див. додаток 3). Крім того, там зазнають втрат і сили міжнародної антитерористичної коаліції (див. додаток 4).

2. Країни, які ведуть активну боротьбу з міжнародними терористичними організаціями (США, Канада, Велика Британія, Франція, Туреччина, ФРН, Ізраїль тощо).

Метою терористів є примушення урядів таких країн відмовитися від боротьби з міжнародним тероризмом за межами держави, що відбувається, зокрема, шляхом залякування населення, яке, у свою чергу, тисне на уряди, а також відволікання зусиль правоохоронних органів, спеціальних служб, збройних сил і ресурсів держави на подолання наслідків таких терактів та проведення відповідної профілактичної роботи всередині держави.

Для досягнення своїх цілей у країнах цієї групи, що мають у своєму розпорядженні потужні сили безпеки та оборони, *терористи вдаються до таких заходів:*

- створення та забезпечення функціонування терористичних осередків у країнах розташування потенційних об'єктів терористичних атак (у т. ч. з числа іммігрантів, найманців тощо);
- активна інформаційно-пропагандистська діяльність: психологічне маніпулювання прибічниками та саморадикалізованими особами у зазначених країнах (терористичними групами використовуються різні методи впливу, орієнтовані на конкретну аудиторію);
- при виборі цілей нападів надання переваги об'єктам, де неможливо постійно забезпечувати високий рівень захисту, в першу чергу, місцям масового перебування людей: стадіонам, ринкам, ярмаркам, кафе, театрам тощо;
- заклики до послідовників щодо використання найпростіших та дієвих методів, способів та засобів здійснення терористичних атак: використання транспортних засобів, холодної зброї, терористів-смертників тощо. При цьому злочинці використовують також вибухові пристрої та стрілецьку зброю.

Взагалі стратегія щодо проведення терористичних атак проти західних країн може бути проілюстрована словами Абу Мухаммада аль-Аднані (речника ІД): «Якщо ви не можете [підірвати] бомбу або стріляти, проломіть йому [західнику] голову..., заріжте його, переїдьте його машиною, скиньте його зі скелі, задушть його або отруїть його»¹⁴.

Довідково. У Західній Європі у 2001–2014 рр. у результаті терористичних нападів загинуло 420 осіб (див. додаток 5). У 2011–2017 рр. у США в результаті терактів загинуло 248 осіб, а 598 осіб отримали поранення¹⁵.

3. Країни, які міжнародні терористичні організації використовують як «транзитні».

Такі країни не розглядаються терористичними організаціями як потенційні цілі, а використовуються для транзиту, перепочинку, лікування, вербування нових членів – тобто для забезпечення своєї діяльності. До цієї категорії, на нашу думку, може бути віднесена й **Україна**.

Слід зазначити, що факти використання міжнародними терористами транзитного потенціалу нашої держави знаходять підтвердження за результатами діяльності Служби безпеки України.

Довідково. За останній час співробітниками спецслужби було виявлено та блоковано декілька транзитних каналів переправлення іноземних бойовиків міжнародної терористичної організації ІД. У Харкові оперативники спецслужби виявили приватну квартиру, що використовувалася для тимчасового переховування членів цієї організації, які мали намір транзитом виїхати в сирійсько-іракську зону бойових дій; у Дніпрі було затримано вихідця з однієї з колишніх республік Радянського Союзу, якого розшукував Інтерпол та який брав безпосередню участь у вербуванні та переправленні прихильників ІД з країн Центральної Азії до Сирії, забезпечував їх коштами, місцями проживання та проїзними документами. Ще одного прихильника ІД, оголошеного у міжнародний розшук, правоохоронці затримали на Київщині. Уродженець однієї з колишніх республік СРСР упродовж 2014–2015 рр. пройшов підготовку у таборах терористів у Сирії та брав безпосередню участь у бойових діях на боці «Ісламської держави» в сирійсько-іракській зоні.

¹⁴ Gunaratna Rohan. After Nice: The Threat Within Europe [Електронний ресурс] // RSIS Commentary. – July 19, 2016. – No. 183. – Режим доступу : <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2016/07/CO16183.pdf>

¹⁵ Повний перелік терористичних нападів, їх характеру та кількості жертв у США розміщений на сайті: <http://www.johnstonsarchive.net/terrorism/wrjp255a>

2. ОСОБЛИВОСТІ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ У СУЧАСНОМУ СВІТІ

Нові тенденції у розвитку міжнародного тероризму створюють додаткові виклики для національної і міжнародної безпеки і потребують належного реагування. З огляду на це, заходи з удосконалення антитерористичної політики і боротьби з тероризмом як на національному, так і на міжнародному рівнях повинні мати перманентний характер навіть за умов низького рівня відповідної загрози. Наразі зусилля багатьох країн спрямовані на посилення захисту від терористичної загрози.

Аналіз антитерористичної діяльності міжнародних і регіональних організацій, а також державної політики низки країн світу дозволяє виокремити актуальні тенденції протидії тероризму.

1. Посилення міжнародної взаємодії та обміну інформацією між країнами з питань боротьби з тероризмом.

12 грудня 2016 р. на засіданні Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй було прийнято резолюцію № 2322 (одним з авторів якої є Україна), що закликає держави до посилення та розширення міждержавної взаємодії та взаємодопомоги у сфері боротьби з тероризмом, обміну інформацією щодо терористичних організацій та бойовиків-терористів, включаючи їхні біометричні та біографічні дані. У документі також зазначається важливість співробітництва між судовими та правоохоронними органами щодо розслідування злочинів, пов'язаних з тероризмом.

Прикладом тривалої співпраці з питань протидії тероризму є взаємодія **США з країнами Європейського Союзу** (передусім Францією, Німеччиною та Великою Британією), яка розширюється з 2001 р., коли адміністрація Джорджа Буша-молодшого підписала ключову угоду з поліцейською службою ЄС (Європол). Угода надала можливість здійснювати обмін стратегічною та технічною інформацією з питань протидії тероризму, відмивання грошей, протиправної торгівлі наркотиками, ядерними, радіологічними речовинами та людьми. У 2002 р. додаткова угода між Європолом та компетентними органами США дозволила обмінюватися персональними даними підозрюваних осіб, а також запровадила інститут офіцерів зв'язку. З того часу взаємодія ЄС та США розширюється та охоплює також питання протидії фінансуванню тероризму, нелегальній міграції, іноземним бойовикам-терористам. Також було спрощено процедури екстрадиції та посилено правову взаємодію (наприклад, запроваджено практику роботи об'єднаних слідчих груп або проведення відеоконференцій за конкретними кримінальними провадженнями).

У лютому 2015 р. відповідні служби США підписали дві нові угоди з Європолом щодо протидії нелегальній міграції та іноземним бойовикам. Це забезпечило платформу для обміну інформацією щодо осіб, які забезпечують вербування та переправлення іноземних бойовиків, а також джерел їх фінансування.

2. Посилення взаємодії та обміну інформацією з питань протидії тероризму між уповноваженими органами на національному рівні.

У ЄС вжито низку заходів, спрямованих насамперед на підвищення ефективності взаємодії та обміну інформацією між національними спеціальними та поліцейськими службами, а також посилення прикордонного контролю. У 2016 р. на основі інформації Антитерористичної групи (м. Гаага) створено єдину базу даних, до якої в режимі реального часу мають доступ понад 20 європейських спецслужб. Розроблено та заплановано реалізацію пілотного проекту щодо автоматизованого обміну даними між правоохоронними органами країн – членів ЄС щодо осіб, які мають судимість. Крім цього, активізується робота з уведення в дію Європейської інформаційної системи авторизації подорожей.

3. Посилення профілактики тероризму, у т. ч. протидія радикалізації.

У багатьох країнах запроваджені та виконуються спеціалізовані програми, спрямовані на недопущення поширення у суспільстві екстремістських поглядів, запобігання втягуванню молоді до участі у терористичних організаціях, застосовуються процедури амністії окремих осіб, які брали участь у терористичній діяльності, та адаптації їх до мирного життя. Нещодавно було призначено нового спецпредставника ОБСЄ, який буде опікуватись координацією обміну набутим досвідом за результатами реалізації таких програм 57 країнами, що входять до цієї організації.

Дедалі більше країн звертає увагу на можливість радикалізації людей у місцях позбавлення волі. Так, з метою запобігання цій загрозі в КНР нині розглядається питання щодо ізолювання засуджених терористів від інших в'язнів. У РФ опрацьовується питання створення спеціалізованих тюрем для недопущення вербування інших засуджених і поширення серед них радикальної ідеології.

4. Використання державними органами нових технологій боротьби з тероризмом.

З огляду на активне використання терористичними організаціями Інтернету та соціальних мереж для пропаганди та вербування нових послідовників, планується створення Європейського центру боротьби з тероризмом та радикалізацією в Інтернеті. Він має стати елементом існуючого при Європолі довідкового бюро в мережі Інтернет. При МВС Чехії нещодавно утворено Центр боротьби з тероризмом і гібридними загрозами, діяльність якого зосереджена на аналізі інтернет-контенту і відповідному реагуванні.

Зацікавленість викликає ще один напрям боротьби з тероризмом, який з'явився у США з огляду на особливості терористичної атаки у 2016 р. у м. Ніцца (Франція), коли зловмисник скористався вантажівкою. Передбачається, що лише у США до 2020 р. до Інтернету речей¹⁶ буде під'єднано близько 250 млн транспортних засобів, управління якими може здійснюватися через Всесвітню мережу. Це надає терористам можливість перехоплювати управління такими засобами та здійснювати терористичні атаки дистанційно, навіть не перетинаючи державний кордон. З огляду на таку потенційну загрозу в Міністерстві юстиції США розпочала функціонувати окрема група, що опікується виключно питаннями Інтернету речей.

5. Посилення боротьби з фінансуванням тероризму.

У грудні 2016 р. Єврокомісія представила комплекс заходів по боротьбі з фінансуванням тероризму щодо посилення прикордонного контролю, удосконалення Шенгенської інформаційної системи (SIS). Зазначений комплекс передбачає збільшення

¹⁶ Інтернет речей – це взаємопов'язані через Інтернет фізичні об'єкти (речі), що мають відповідне технічне оснащення та програмне забезпечення, які, в свою чергу, надають цим об'єктам можливість взаємодіяти один з одним та зовнішнім середовищем, а також дозволяють уникнути участі людини у певних діях та операціях.

контролю за перевезенням готівкових коштів та золота під час перетину кордонів ЄС. Особи, які викликають підозри, мають ретельно перевірятися, навіть якщо вони ввозять у ЄС менше дозволених 10 тис. євро. Для підвищення ефективності контролю за готівковими коштами та банківськими картками, що пересилаються поштою, більше повноважень отримують митні органи. Єврокомісія також пропонує запровадити загальні правила щодо боротьби з відмиванням коштів та ліквідації джерел фінансування екстремістських організацій.

У рамках таких заходів пропонується внесення у зазначену базу даних щодо:

- осіб, які підозрюються у причетності до терористичної діяльності;
- осіб, яким заборонено в'їзд до Євросоюзу;
- мігрантів, стосовно яких видано санкцію на депортацію.

Також ЄС пропонує країнам-учасникам забезпечити Європол необмеженим доступом до SIS.

За попередніми оцінками, запровадження цих заходів коштуватиме близько 70 млн євро, а їх реалізація має відбутися в період 2018–2020 рр.

6. Посилення контролю за міграційними процесами.

Посилення міграційних процесів створює додаткові можливості для активізації діяльності міжнародних терористичних організацій. З огляду на це, уряди країн з найбільшими міграційними потоками (у першу чергу країни ЄС, США, Канада) вживають заходів щодо посилення прикордонного контролю, впровадження ефективних систем спостереження за мігрантами та запобігання нелегальній міграції як важливих елементів системи попередження вчинення терористичних актів.

Сплеск масштабу нелегальної міграції до Європи у 2015 р. фактично продемонстрував слабкість європейських інституцій, відповідальних за охорону зовнішніх кордонів та надання притулку біженцям: Агентства з охорони зовнішніх кордонів Євросоюзу (*FRONTEx*) та Бюро з питань надання притулку *EASO* (*European Asylum Support Office*), а також і прорахунки європейської політики контролю на кордонах. Беручи це до уваги, Єврокомісія підготувала та у листопаді 2015 р. оприлюднила у Брюсселі оновлену Європейську політику сусідства (*Review of the European Neighbourhood Policy*), якою встановлено нові рамки відносин ЄС із 16 країнами-сусідами на сході та півдні ЄС (включаючи Україну). Вперше у такому форматі взаємодії ЄС із своїми сусідами з'явилися безпекові інструменти, серед яких – боротьба з нелегальною міграцією. У грудні того ж року Європейська комісія оприлюднила плани щодо створення на основі *FRONTEx* нової прикордонної служби та берегової охорони на всіх зовнішніх кордонах ЄС, що допомагатиме сповільнити приплив біженців з Близького Сходу та Африки до Європи.

На випадок виникнення надзвичайних ситуацій (коли держава – член ЄС з будь-якої причини не в змозі впоратися з ситуацією власними силами) для відновлення прикордонного контролю Служба матиме резерв – орієнтовно 1500 фахівців та необхідне обладнання, що можуть бути оперативно передислоковані.

Планується, що ця структура розпочне повноцінне функціонування протягом 2017 р.

Крім цього, у жовтні 2015 р. Рада Безпеки ООН санкціонувала проведення військової операції ЄС у Середземному морі (*EU Navfor Med/SOPHIA*). Мета операції – знешкодження діяльності із незаконного перевезення людей у південній та південно-центральної частині Середземномор'я. Військовослужбовці військово-морських сил країн ЄС, задіяних в операції, мають повноваження перехоплювати у відкритому морі судна, які підозрюються у використанні для незаконного переміщення осіб, проводити їх огляд та обшуки. Проте ця операція обмежена у часі та у просторі (відкрите море біля узбережжя Лівії). 30 січня 2017 р. Рада Європейського Союзу у закордонних справах ухвалила рішення щодо продовження терміну дії цієї операції до липня 2017 р. Також зазначена операція цим рішенням отримала два додаткові завдання – проводити тренування

морської охорони Лівії та допомогти в імplementації резолюції ООН стосовно збройового ембарго щодо Лівії.

Варто зазначити, що під егідою агенції *FRONTEX* проводяться ще дві операції з прикордонного контролю – *TRITON* (південне Середземномор'я біля італійського узбережжя) та *POSEIDON* (в Егейському морі біля берегів Греції).

7. Вдосконалення національного законодавства з питань протидії тероризму, надання додаткових повноважень правоохоронним органам і спеціальним службам.

З огляду на зростання терористичної загрози, низкою країн було змінено національне законодавство з питань протидії тероризму, у т. ч. надано додаткові повноваження правоохоронним органам і спеціальним службам.

Так, 24 червня 2016 р. у **ФРН** ухвалено закон «Про заходи з протидії тероризму», яким передбачається:

- запровадження більш жорстких правил реєстрації власників передплаченого зв'язку;
- організація автоматизованого обміну даними між національними спецслужбами та правоохоронними органами, а також із спецслужбами іноземних держав;
- збільшення термінів зберігання відповідної інформації;
- розширення оперативної складової у діяльності поліції, особливо у контексті протидії нелегальній міграції;
- зменшення з 16 до 14 років мінімального віку громадян, за якими дозволено здійснювати стеження.

Також минулого року внесено зміни до Закону «Про Федеральну розвідувальну службу» (*BND*), якими розширюються її повноваження. Зокрема, передбачено надання їй права щодо зняття інформації з телекомунікаційних каналів на території ФРН, у т. ч. і прослуховування громадян країни (до цього *BND* не мала подібних повноважень здійснювати на території країни), зберігати інформацію про користувачів Інтернету та передавати її до партнерських спецслужб. Водночас законом передбачено посилення контролю за діяльністю спецслужби з боку уряду та парламенту.

Серед інших додаткових заходів, спрямованих на протидію тероризму в Німеччині, також можна виокремити:

- ухвалення земельним парламентом Баварії закону, який передбачає посилення контролю з боку спецслужб у сфері зв'язку та обміну інформацією;
- надання Федеральній службі захисту конституції необмеженого доступу до баз даних та архівів організацій зв'язку та обміну інформацією, у т. ч. до клієнтської бази за умови отримання відповідного дозволу від комісії, що забезпечує виконання вимог конституції про таємницю листування, пошти та телефонного спілкування. Надається також право на обшуки, спостереження і використання агентів під прикриттям;
- підвищення спроможностей спецслужб з виявлення та припинення протиправної діяльності у кіберпросторі, особлива увага приділятиметься Даркнету¹⁷, який активно використовується терористичними угрупованнями;
- більш ретельна перевірка кандидатів на військову службу до Збройних сил Німеччини;
- підвищення ефективності координації діяльності підрозділів спеціального призначення;
- збільшення кількості особового складу спеціальних служб та поліції на 4600 осіб;
- розвиток систем відеоспостереження у містах.

Також у контексті розвитку системи запобігання терористичним актам у Німеччині заплановано введення нової системи оцінки загроз «Радар», що призначена для

¹⁷ Даркнет – це захищена мережа сайтів поверх звичайного Інтернету, в якій обмін файлами відбувається анонімно (оскільки IP-адреси недоступні публічно). Зазвичай Даркнет використовують для торгівлі такими забороненими товарами, як підроблені документи, зброя, наркотичні засоби тощо.

посилення моніторингу за потенційними терористами та покращення взаємодії поліцейських служб і судових органів. Це спільна розробка університету Цюріха та Федерального відомства кримінальної поліції. Передбачається, що оцінка потенційних загроз здійснюватиметься системою за шкалою: помірний, помітний (значний) та високий ризик. Також «Радар» допомагатиме правоохоронцям у виявленні осіб, які використовують фальшиві документи.

Після терактів, що сталися у Парижі 13 листопада 2015 р., французькі парламентарі сфокусували свою діяльність на удосконаленні законодавства у сфері протидії тероризму. У квітні 2016 р. парламентом **Франції** ухвалено закон щодо реформування пенітенціарної системи. Метою цих реформ визначено посилення відповідальності за терористичну діяльність та підвищення ефективності боротьби проти неї. Закон, зокрема, передбачає:

- збільшення термінів покарання за терористичну діяльність (до довічного ув'язнення без права дострокового звільнення);
- організацію більш суворого режиму виконання покарань;
- ухвалення норм обтяжуючої обставини, яка передбачає кримінальну відповідальність за скоєння членами організованих угруповань окремих злочинів, пов'язаних з терористичними діями;
- контроль електронної кореспонденції та інше.

Парламент також посилив адміністративний контроль над районами проведення анти-терористичних операцій та затвердив положення про створення Паризького суду, що спеціалізується на боротьбі з кіберзлочинністю. Крім того, до Кримінального кодексу внесено нові види злочинів, зокрема – створення сайтів терористичної спрямованості за межами Франції.

Новий закон передбачив кримінальну відповідальність за недбалість правоохоронців та осіб, які перешкоджали виконанню рішень або діям поліції при запобіганні вбивствам або терактам. Також посилено боротьбу з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, зокрема, введено заборону на поповнення або використання банківських карт, які не можуть бути пов'язані з ідентифікованим користувачем.

У липні 2016 р. слідча комісія з питань запровадження заходів по боротьбі з тероризмом Національної асамблеї Франції затвердила звіт за результатами розслідувань терактів 13 листопада 2015 р. у м. Париж. У звіті зазначено про низьку ефективність заходів, що проводились у рамках надзвичайного стану, недоліки в роботі розвідувальних органів, недосконалість судової системи, низький рівень координації спеціальних служб Франції та неефективне співробітництво зі спеціальними службами інших країн.

За результатами звіту членами комісії було внесено 40 пропозицій, спрямованих на підвищення рівня протидії тероризму, які передбачають вжиття низки організаційних заходів, створення спеціалізованих структур та єдиної бази даних по боротьбі з тероризмом, розроблення нової медіа-політики, розвиток систем відеоспостереження та розпізнавання і зчитування номерних знаків автомобілів та інше.

Незважаючи на вжиті заходи, 14 липня 2016 р. у м. Ніцца відбувся черговий теракт, жертвами якого стали понад 80 осіб. Запроваджений після цього режим надзвичайного стану було подовжено ще на півроку (за це Національні збори Франції проголосували у липні 2016 р.).

Аналогічні підходи щодо посилення протидії тероризму було застосовано у **Польщі**. У червні 2016 р. у країні було ухвалено закон про антитерористичну діяльність, який, зокрема, передбачає надання спецслужбам додаткових повноважень для попередження та протидії терористичним загрозам: спрощення доступу спецслужб до баз даних, розширення повноважень щодо проведення обшуків та затримання протягом 24 годин (до цього дозволялося від 6 до 22 годин), видворення іноземців, які становлять загрозу національній безпеці, надання права припиняти масові заходи та публічні зібрання у разі підвищення рівня терористичної загрози тощо.

7 червня 2016 р. парламент **Угорщини** вніс зміни до Конституції та низки законів стосовно реагування на терористичні загрози. Конституція відтепер містить положення

про можливість оголошення урядом стану терористичної загрози (потребує затвердження парламентом протягом наступних 15 днів). Серед заходів, що можуть запроваджуватись урядом: комендантська година, обмеження на пересування транспортних засобів, заборона на масові заходи, посилення охорони кордону, більш строгий контроль Інтернету і поштового зв'язку. Також надано дозвіл на застосування збройних сил при проведенні анти-терористичних операцій.

При МВС Угорщини створено Інформаційно-аналітичний центр по боротьбі з тероризмом та злочинністю, основним завданням якого є моніторинг та аналіз даних про загрози національній безпеці.

У **Російській Федерації** також відбулися зміни в антитерористичному законодавстві. З липня 2016 р. набув чинності ухвалений Державною думою РФ пакет поправок до КПК та інших 10 законів Росії (так званий «пакет Ярової»), відповідно до яких:

- визнано злочинами неповідомлення про злочини терористичного характеру, сприяння екстремістській діяльності;
- знижено до 14 років вік осіб, які можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за злочини терористичної спрямованості;
- посилено кримінальну відповідальність за фінансування тероризму (до 10–15 років), вербування (до 15 років), публічні заклики (до 5–7 років), пособництво тероризму (від 10 до 20 років);
- оператори мобільного зв'язку та інтернет-провайдери РФ повинні зберігати протягом трьох років записи телефонних розмов і повідомлення абонентів, а також надавати їх на вимогу спецслужб.

23.06.2016 р. у РФ набрав чинності федеральний закон «Про основи системи профілактики правопорушень в РФ», який передбачає розширення повноважень правоохоронних органів щодо тиску на неблагонадійних осіб.

Попри вимоги ЄС **Туреччина** відмовилась лібералізувати свої антитерористичні закони, які використовуються також для придушення політичної опозиції. Натомість прийнято нову концепцію боротьби з Робітничою партією Курдистану, яка передбачає перехід до наступальної тактики, витіснення бойовиків з населених пунктів на південному сході країни, активізацію бойових дій шляхом нанесення превентивних ударів авіації та сил спеціальних операцій, що дозволило запобігти створенню курдських кантонів на півдні країни.

З метою протидії поширенню радикальної ідеології в **Китаї** здійснюються заходи з посилення відповідальності за участь у терористичній діяльності:

- 29.08.2015 р. схвалено так звану «дев'яту поправку» до кримінального кодексу, якою посилюється відповідальність за злочини, пов'язані з тероризмом (включаючи смертну кару);
- 27.05.2016 р. ухвалено перший спеціальний закон КНР щодо боротьби з тероризмом, який визначає основні її принципи, регулює механізм управління антитерористичною діяльністю держави та обов'язки відповідних державних органів;
- партійні органи сприяють «дерадикалізації населення» шляхом «управління мусульманськими релігійними процесами», дискредитації екстремістської ідеології, підвищення економічного розвитку найбільш відсталих і проблемних регіонів, блокування поширення деструктивних матеріалів в китайському сегменті Інтернету тощо.

З огляду на тенденції до зростання небезпеки тероризму, зміни антитерористичного законодавства, у т. ч. щодо посилення силової компоненти у системі протидії тероризму, збільшення витрат на фінансування їх потреб, спостерігається і в інших країнах світу: Канаді, Швейцарії, Австралії тощо.

Ізраїль – держава, яка протидіє терористичним проявам з початку свого існування, – напрацював ефективну, багаторівневу систему боротьби з тероризмом та набув великого практичного досвіду в реалізації антитерористичних заходів. Проти терористів

діють ізраїльська розвідувальна служба «Моссад», служба загальної безпеки «Шабак», підрозділи спеціального призначення поліції та збройних сил. Основною перевагою силових структур Ізраїлю вважається широка довіра до них населення, високий рівень професійної підготовки їх співробітників та розгалужена мережа інформаторів. Крім того, більшість ізраїльських громадян готові до надзвичайних ситуацій, а у разі необхідності до терориста в момент вчинення терористичного акту мають право застосовувати зброю як силовики, так і охоронці приватних структур (при загалом достатньо суворому законодавстві щодо застосування зброї). Поєднання зусиль органів державної влади і суспільства, а також окремих громадян у боротьбі з тероризмом є досить ефективним елементом системи протидії цьому небезпечному явищу.

Незважаючи на декларовану готовність держав дотримуватися вимог національного і міжнародного законодавства, практика показує, що в інтересах підвищення ефективності антитерористичної діяльності **допускається вжиття уповноваженими органами і особами заходів, що не завжди відповідають нормам права**, зокрема:

- фізичне знищення лідерів терористичних організацій;
- використання спеціальних методів дізнання (тортур) щодо осіб, причетних до тероризму;
- застосування репресивних заходів щодо родичів терористів.

Так, фізичне знищення терористів практикується силовими структурами різних країн, у т. ч. США, Ізраїлю, РФ.

Розповсюдженою практикою є застосування уповноваженими органами спеціальних методів ведення допиту (катування) у рамках контртерористичної діяльності. Незважаючи на те, що такі дії, як правило, не отримують висвітлення в ЗМІ, періодично інформація про них стає надбанням громадськості. Зокрема, були оприлюднені відомості про використання тортур співробітниками ЦРУ США, ФСБ РФ, Служби загальної безпеки Ізраїлю. Варто відзначити, що на початку свого президентського терміну Дональд Трамп дав доручення новому міністру оборони США та директору ЦРУ проаналізувати допустимість таких дій з точки зору міжнародного права.

Використання репресивних заходів стосовно родичів осіб, причетних до терористичної діяльності, залежно від особливостей національної нормативно-правової бази може бути визнано як законним, так і незаконним. Наприклад, ізраїльське «Положення про оборону (надзвичайний період)» надає уповноваженим органам право руйнувати будинки родичів осіб, причетних до терористичної діяльності. Водночас аналогічні дії поплічників Р. Кадірова у Чечні не відповідають чинному законодавству РФ.

Слід визнати, що у короткостроковій перспективі зазначені заходи можуть дати позитивний ефект. Однак їх невідповідність вимогам закону є порушенням принципів функціонування правової держави і міжнародного співтовариства. Це може сприяти загостренню конфліктів, які спровокують новий виток терористичної загрози, а також виникнення нових, більш масштабних соціальних конфліктів.

3. ТРАНСФОРМАЦІЯ ХАРАКТЕРУ ТЕРОРИСТИЧНОЇ ЗАГРОЗИ В УКРАЇНІ

Наразі для України найбільша терористична загроза виникає не з огляду на тенденції розвитку міжнародного тероризму, а через агресивну політику Росії, спрямовану на дестабілізацію і дезінтеграцію нашої держави і пов'язану з цим організацію та підтримку диверсійно-терористичної діяльності квазідержавних утворень «ДНР» і «ЛНР», а також організацій сепаратистського спрямування, на кшталт «Харківських партизан» тощо.

Довідково. У 2014 р. Україна (з початком російської агресії) перемістилася з 51-го на 12-те місце, а у 2015 р. – на 11-те місце серед 163 країн, які внесено до Глобального індексу тероризму¹⁸.

У 2016 р. Служба безпеки України попередила вчинення 30 терористичних актів, затримала 56 учасників терористичних та диверсійно-розвідувальних груп¹⁹.

При цьому терористична активність в Україні має такі характерні прояви:

- використання «класичної» тактики терору (вибухи, залякування, диверсії тощо) не тільки в районі проведення антитерористичної операції, а й у інших регіонах України;

22.02.2015 р. – терористичний акт під час пішої ходи у м. Харків;
03.08.2014 р. – підриг комунікацій ДП «Завод ім. В.О. Малишева»;
17.09.2014 р. – вибухи поблизу Лозівського військкомату;
14.04.2016 р. – вибух автомобіля в н. п. Новоолексіївка Генічеського району Херсонської області та ін.

- застосування важкої зброї, у т. ч. проти мирного населення;

24.01.2015 р. – обстріли житлових масивів м. Маріуполь;
10.02.2015 р. – обстріли Краматорська Донецької області;
17.07.2014 р. – збито пасажирський літак Малайзійських авіаліній MH17;
13.01.2015 р. – знищено цивільний пасажирський автобус у районі н. п. Волноваха Донецької області та ін.

- використання цивільного населення як «живого щита», наприклад, ведення вогню з житлових кварталів населених пунктів, розміщення зброї біля шкіл, лікарень, дитячих садків тощо;

¹⁸ The Global Terrorism Index 2016 [Електронний ресурс] / The Institute for Economics and Peace and University of Maryland. – Режим доступу : <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/09/Global-Terrorism-Index-2016.pdf>

¹⁹ За прошлый год СБУ предупредила 30 терактов, – Порошенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rbc.ua/rus/news/proshlyy-god-sbu-predupredila-30-teraktov-1490350867.html>

- переслідування громадян за інші політичні або релігійні переконання;
- жорстоке поводження із захопленими українськими військовослужбовцями, проукраїнські налаштованими мешканцями Донбасу тощо;
- перешкоджання діяльності міжнародних, у т. ч. гуманітарних, організацій: недопущення гуманітарних конвоїв ООН, погрози та обстріли Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ, виведення з ладу та викрадення спостережного обладнання ОБСЄ;
- активний пропагандистсько-психологічний маніпулятивний вплив на молодь, яка проживає в ОРДЛО;
- активне використання мережі Інтернет (пропаганда, вербування, фінансування тощо).

В цілому методи, які використовують підтримувані Російською Федерацією збройні підрозділи квазідержавних утворень «ДНР» і «ЛНР» для досягнення своїх політичних цілей (обстріли мирного населення, здійснення диверсій, створення перешкод у роботі міжнародних безпекових організації, а також загроз життю і здоров'ю їх членів тощо), відповідають методам діяльності угруповань, визнаних терористичними низкою країн та міжнародних організацій.

Також існує низка чинників, які дозволяють констатувати існування вірогідності посилення на території України терористичної загрози, зокрема:

- 1) стратегічне географічне розміщення України;
- 2) складна політична ситуація в країні;
- 3) активізація сепаратистських рухів;
- 4) високий рівень корупції;
- 5) постійне збільшення кількості осіб, які перебувають за межею бідності або впритул до неї наблизилися;
- 6) порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- 7) розширення нелегального ринку зброї тощо.

Наразі Україна не відноситься до груп країн, для яких рівень загрози від міжнародного тероризму є найвищим. Водночас, враховуючи ідеологію та наміри джихадистських рухів, така тенденція може швидко змінитися. Так, за умови посилення співробітництва у сфері боротьби з тероризмом та активізації участі України в міжнародних антитерористичних заходах лідери певних джихадистських організацій можуть розглядати нашу країну як безпосередній об'єкт для здійснення атак.

Існує небезпека для громадян України (як і інших держав), які перебувають на території країн з підвищеним рівнем терористичної загрози. Для мінімізації такої загрози Міністерство закордонних справ України періодично повідомляє про небезпеки для українських громадян за кордоном.

Об'єктами потенційних терористичних посягань з боку міжнародних терористичних організацій на території України можуть стати посольства країн з підвищеним рівнем терористичної загрози. З огляду на це, а також на можливість використання їх країною-агресором для здійснення провокацій, заходи щодо захисту (як фізичного, так і оперативного) дипломатичних установ потребують посилення.

Можливість використання міжнародними терористами території нашої держави для транзиту, відпочинку і оздоровлення, незаконного перевезення зброї, людей, наркотичних речовин становить безпосередню загрозу для національної безпеки України, а також може бути використана РФ як для виправдання можливих агресивних дій (нанесення повітряних ударів або офіційного введення російських збройних сил на територію України) під виглядом боротьби з тероризмом, так і у ході інформаційної кампанії проти нашої держави.

Наявність збройного конфлікту на Донбасі, відсутність контролю за ділянкою державного кордону в районі проведення антитерористичної операції, погіршення криміногенної ситуації створюють сприятливе середовище для вчинення міжнародними терористами зазначених дій.

4. НЕОБХІДНІСТЬ ОНОВЛЕННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В УКРАЇНІ

Оновлені стратегічні документи держави (*Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України*) визначають терористичну загрозу як одну з основних загроз національній безпеці України.

Це обумовлено особливостями гібридної агресії РФ проти України, у ході котрої бойовики, які діють на території України, часто вдаються до тактики терористичних дій. Загроза тероризму в Україні, що раніше очікувалася переважно від діяльності міжнародних терористичних організацій, набула нині нового характеру і потребує адекватної відповіді.

Довідково. Відповідно до Воєнної доктрини України, уведеної в дію Указом Президента України від 2 вересня 2015 р. № 555/2015, загрози воєнній безпеці України можуть бути реалізовані, зокрема, за такими сценаріями:

- «збройний конфлікт всередині держави, інспірований Російською Федерацією з намаганням відокремити від України адміністративно-територіальні одиниці у східних та південних регіонах України, за участю не передбачених законом збройних формувань, **терористичних угруповань** у взаємодії з політичними, неурядовими, етнічними, релігійними або іншими організаціями;
- **терористичні акти** на території України або проти громадян України, посягання на життя державних чи громадських діячів, представників іноземних держав (вчинені з метою провокації війни або міжнародних ускладнень), диверсії (у т. ч. на об'єктах критичної інфраструктури), а також вибухи, підпали у приміщеннях органів державної влади та їх захоплення, викрадення громадян або захоплення заручників».

Система протидії тероризму в Україні в цілому відповідає стандартам розвинених країн і дозволяє достатньо ефективно протидіяти відповідним злочинним проявам, у т. ч. в окремих районах Донецької та Луганської областей. Від початку проведення антитерористичної операції до профільних нормативно-правових актів внесено низку змін, якими були врегульовані окремі проблемні питання у сфері боротьби з цим небезпечним явищем.

Водночас нові гібридні виклики і загрози, що постали перед нашою державою, свідчать про необхідність подальшого удосконалення державної системи протидії тероризму за такими напрямками:

- оновлення концептуальних засад;
- уточнення профільної нормативно-правової бази (у т. ч. щодо визначення окремих термінів, процедур тощо);

- удосконалення організаційного забезпечення (у т. ч. порядку взаємодії сил і засобів у рамках проведення АТО, інформаційного забезпечення, взаємодії з громадянами і суспільством тощо).

Нині в Україні діє **Концепція боротьби з тероризмом** (далі – *Концепція*), ухвалена Указом Президента України від 23 квітня 2013 р. № 230/2013²⁰, відповідно до якої основну загрозу для України становить діяльність міжнародних терористичних організацій. Зокрема, у ній зазначено:

«На даний час завдяки ефективній реалізації внутрішньої та зовнішньої політики Україна не належить до держав із високою ймовірністю вчинення на їх території міжнародними терористичними організаціями терористичних актів або терористичних посягань проти їх представництв за кордоном.

В Україні відсутні внутрішні передумови для виникнення організацій, які б використовували терористичні методи як спосіб досягнення політичної мети або привернення уваги громадськості до своїх ідеологічних чи інших поглядів»²¹.

Очевидно, що така оцінка терористичної загрози нині вже не відповідає дійсності.

При цьому важко не погодитися з визначенням у Концепції низки зовнішніх і внутрішніх чинників, які можуть стати підґрунтям для підвищення рівня терористичної загрози у країні. Хоча аналіз діяльності міжнародних терористичних організацій та проведення АТО в Україні протягом останніх років дозволяє розширити перелік таких впливів.

Концепція визначила вісім основних напрямів реалізації заходів та п'ять пріоритетів державної політики у сфері боротьби з тероризмом, які базуються на комплексному системному підході до вирішення проблеми та охоплюють усі загально визнані складники процесу протидії тероризму, у т. ч.: запобігання терористичній діяльності, виявлення і припинення такої діяльності, усунення та мінімізація її наслідків, а також інформаційне, наукове та інше забезпечення боротьби з тероризмом, міжнародне співробітництво з питань боротьби з тероризмом.

Довідково. Заходи з виконання Концепції мали реалізовуватися протягом 2013–2020 рр. за такими напрямами:

- визначення та аналіз причин і умов, що сприяють поширенню тероризму;
- удосконалення правових та організаційних основ боротьби з тероризмом;
- удосконалення існуючих, розроблення та імплементація нових методів боротьби з тероризмом;
- оптимізація шляхів та способів захисту прав і свобод людини і громадянина, захисту суспільства та держави від терористичних посягань;
- інформаційне, наукове, кадрове та матеріально-технічне забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з тероризмом;
- підвищення рівня інформованості суспільства про небезпеку та масштаби тероризму;
- формування громадської думки з метою сприяння ефективній реалізації державної політики у сфері боротьби з тероризмом;
- розвиток міжнародного співробітництва у сфері боротьби з тероризмом.

На виконання Указу Президента України від 23 квітня 2013 р. № 230/2013 Кабінетом Міністрів України був розроблений і затверджений План заходів реалізації зазначеної Концепції (*розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 року № 547-р*). Проте декларативний характер завдань, неконкретні терміни їх виконання, а також фінансування «за рахунок і в межах бюджетних призначень, передбачених органам виконавчої влади, іншим державним органам у Державному бюджеті України на відповідний рік» навряд чи давали підстави очікувати високих результатів імплементації Концепції.

²⁰ Указ Президента України «Про Концепцію боротьби з тероризмом» від 23 квітня 2013 р. № 230/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/230/2013>

²¹ Там само.

Реалізація Концепції мала сприяти «забезпеченню захисту прав і свобод людини і громадянина, захисту суспільства і держави від терористичних посягань, зменшенню ризиків терористичних проявів, поліпшенню координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом, ефективності їх діяльності, зміцненню міжнародної взаємодії у сфері боротьби з тероризмом». Аналізуючи динаміку ситуації у відповідній сфері, можна говорити лише про певний прогрес у напрямі поліпшення міжвідомчої координації та інтенсифікації міжнародного співробітництва у сфері боротьби з тероризмом, які стали, скоріше, практичним результатом проведення АТО на території Донецької та Луганської областей, а не імплементації Концепції.

Слід зазначити, що Концепція відіграла важливу роль у формуванні основ відповідної державної системи, визначивши принципи її організації, принципово важливі напрями її функціонування. На її основі було розроблено Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків. Проте з часу схвалення цього документа відбулися суттєві зміни у безпековому середовищі України.

Нині постала потреба у розробленні нового документа, який становитиме основу державної політики у сфері протидії тероризму на найближчі роки – **Стратегії протидії тероризму в Україні** (далі – *Стратегія*), що має враховувати як найкращі світові практики, так і досвід проведення АТО в Україні.

Як показує світовий досвід, провідні країни періодично оновлюють свої стратегії боротьби з тероризмом – у встановлені терміни або залежно від змін безпекової ситуації.

США. Останні контртерористичні стратегії США приймалися у 2003 р., 2011 р., 2016 р. Вони чітко орієнтовані на забезпечення національних інтересів США та подолання характерної терористичної загрози.

У вересні 2016 р. ухвалена «Національна стратегія перемоги у війні з ісламістським терором» (*A National Strategy to Win the War against Islamist Terror*), яка визначає, зокрема:

- характер терористичної загрози;
- кінцеву мету Стратегії;
- пріоритети відповідної державної політики, спрямованої на захист батьківщини, перемогу над терористами та запобігання відродженню екстремістів.

Довідково. Стратегією визначено такі пріоритети:

- запобігання терористичним нападам та захист спільнот;
- припинення вербування та радикалізації населення на території США;
- недопущення проникнення терористів на територію США;
- ефективне ведення боротьби з ворогом;
- протидія переміщенню терористів та знищення джерел їх фінансування;
- недопущення доступу джихадистів до зброї масового ураження;
- перешкоджання поверненню терористів із зон конфліктів;
- запобігання виникненню нових терористичних мереж та безпечних для них притулків (місць);
- перемога у битві ідей.

Щодо кожного пріоритету надані пояснення, які ключові заходи необхідні для реагування на терористичну загрозу.

Велика Британія. Остання версія Контртерористичної стратегії Сполученого Королівства (*CONTEST – The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism – Annual Report*) видана у липні 2016 р. та включає доповідь щодо тероризму та боротьби з ним за 2015 р. При цьому в документі не розглядаються питання внутрішнього тероризму у Північній Ірландії, оскільки вони відносяться до компетенції міністра у справах Північної Ірландії.

Стратегія містить, зокрема:

- оцінку терористичної загрози;

- реагування на загрозу, у т. ч.:
 - стратегічний контекст,
 - переслідування (припинення терористичних атак та проведення розслідувань),
 - попередження (недопущення втягування в терористичну діяльність),
 - захист (покращення захищеності щодо зупинення терористичних атак),
 - готовність (мінімізація наслідків атаки та якнайшвидше відновлення),
 - дії за кордоном.

Європейський Союз. Контртерористична стратегія Європейського Союзу (*The European Union Counter-Terrorism Strategy*) була прийнята у 2005 р. і має переглядатися раз на півроку.

Структурно Стратегія складається з 41 пункту, які визначають чотири основні напрями контртерористичної діяльності:

- попередження;
- захист;
- переслідування;
- реагування.

Стратегія визначає, що основна відповідальність за боротьбу з тероризмом покладається на держави – члени ЄС, а ЄС може доповнити таку діяльність шляхом:

- посилення національних спроможностей;
- сприяння внутрішньоєвропейській взаємодії;
- розвиток спільних можливостей;
- сприяння міжнародній взаємодії (поза межами ЄС).

Зважаючи на особливості підготовки відповідних документів та завдань, що поставили нині перед Україною, доцільно розробити *проект Стратегії протидії тероризму в Україні*, яка визначатиме, зокрема:

- характер терористичної загрози для України, причини і умови, що сприяють поширенню тероризму;
- мету і пріоритети (цілі) державної політики у сфері протидії тероризму;
- комплекс заходів і методів реалізації визначених цілей;
- обсяг і джерела фінансування заходів у рамках Стратегії.

Серед *пріоритетів* державної політики у сфері протидії тероризму доцільно виділити, зокрема такі:

- усунення загроз життю і безпеці громадян, інтересам суспільства та держави, що виникли внаслідок агресії РФ проти України і мали проявом збройний конфлікт на території Донецької і Луганської областей;
- створення і підтримання необхідного рівня антитерористичної захищеності після повернення під контроль окремих районів Донецької та Луганської областей;
- недопущення та припинення можливих терористичних проявів на решті території України як результату гібридної агресії РФ;
- підвищення ефективності діяльності єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків.

Серед актуальних *завдань* у сфері удосконалення державної системи протидії тероризму в Україні слід зазначити, зокрема, такі:

- уточнення порядку взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом у різних ситуаціях;
- удосконалення порядку взаємодії держави з громадянами та суспільством у ході реалізації основних завдань державної політики у відповідній сфері (у т. ч. забезпечення інформованості суспільства про небезпеку та масштаби тероризму, порядок дій у разі терористичної атаки, більш активне залучення громадян до участі у протидії тероризму тощо);

- удосконалення порядку інформаційного і наукового забезпечення діяльності державних органів, залучених до боротьби з тероризмом;
- напрями активізації міжнародного співробітництва у відповідній сфері.

З метою належного фінансового забезпечення реалізації заходів Стратегії та з огляду на підвищену актуальність проблеми може бути запропоновано ухвалення Державної цільової програми боротьби з тероризмом, якою можна було б визначити державного замовника, обсяги фінансового і матеріально-технічного забезпечення виконання конкретних заходів.

5. УДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ

Одним із пріоритетних напрямів діяльності держави з організації ефективної протидії тероризму є створення та подальше удосконалення законодавства у сфері протидії тероризму, яке б повною мірою враховувало сучасні загрози та створювало надійне підґрунтя для забезпечення безпеки всіх осіб, які перебувають на території України.

Україна багато зробила для досягнення зазначеної мети та створення необхідних законодавчих умов для ефективної протидії тероризму на національному та міжнародному рівнях. Так, ратифіковано низку міжнародно-правових документів щодо протидії тероризму, зокрема:

- Конвенцію про злочини та деякі інші акти, які вчиняються на борту повітряних суден (1963 р.);
- Конвенцію про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден (1970 р.);
- Конвенцію про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки цивільної авіації (1971 р.);
- Конвенцію про попередження та покарання злочинів проти осіб, що користуються міжнародним захистом (1973 р.);
- Міжнародну конвенцію про боротьбу з захопленням заручників (1979 р.);
- Конвенцію про фізичний захист ядерного матеріалу (1980 р.);
- Конвенцію про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства (1988 р.);
- Декларацію ООН про заходи щодо ліквідації міжнародного тероризму (1994 р.);
- Міжнародну конвенцію про боротьбу з бомбовим тероризмом (1997 р.);
- Міжнародну конвенцію про боротьбу з фінансуванням тероризму (1999 р.) та ін.

Ратифікувавши ці міжнародно-правові документи, Україна взяла на себе зобов'язання перед ООН, іншими міжнародними організаціями, що здійснюють боротьбу з тероризмом, забезпечити імплементацію світових стандартів безпеки, а також комплексне та збалансоване впровадження всіх компонентів Глобальної контртерористичної стратегії ООН. Ідеться, насамперед, про заходи з усунення причин і умов, що сприяють поширенню тероризму, а також забезпечення при цьому захисту прав і свобод людини.

Одним із визначальних кроків у цьому напрямі можна вважати ухвалення Верховною Радою України 20 березня 2003 р. базового нормативно-правового акта – Закону України «Про боротьбу з тероризмом». Цей Закон містить визначення поняття «тероризм», під яким розуміється суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей, або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей. Крім того, Законом визначені правові засади протидії тероризму,

основні принципи цієї діяльності, також визначено систему суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, а також забезпечують формування та реалізують державну політику у цій сфері суспільних відносин²².

Законом України «Про боротьбу з тероризмом» також встановлено, що головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю є Служба безпеки України. Іншими суб'єктами, які у межах своєї компетенції здійснюють боротьбу з тероризмом, є: 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, а також центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи. До участі у здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності, можуть залучатися у разі необхідності центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни за їх згодою.

Слід зауважити, що Закон не відносить до суб'єктів боротьби з тероризмом Національну гвардію України, хоча у її профільному законі визначена функція участі у заходах, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності²³. Нині Національна гвардія України відіграє виключно важливу роль у проведенні антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей, а також забезпечує захист низки важливих державних об'єктів, у т. ч. від терористичних посягань. Очевидно, що норми зазначених законів мають бути приведені у відповідність, а Національна гвардія України включена до переліку суб'єктів боротьби з тероризмом.

Серед нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері протидії тероризму, одне з чільних місць посідає Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 р. Цей Закон ухвалено з метою забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями²⁴. Законом передбачено умови та порядок «заморожування» активів міжнародних терористичних угруповань і осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності, а також конфіскації таких активів, що, на наш погляд, дозволяє віднести ці заходи до переліку найбільш ефективних засобів боротьби з міжнародним тероризмом.

Водночас положення зазначеного Закону потребують уточнення щодо можливості зупинення фінансових операцій організацій, визнаних терористичними в Україні. Ця

²² Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

²³ Закон України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 р. № 876-VII (п. 10, ч. 1 ст. 2) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/876-18/print1443681029133806>

²⁴ Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 р. № 1702-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 50–51. – Ст. 2057.

проблема виникла з огляду на трансформацію характеру терористичної загрози в Україні, а також у зв'язку із неврегульованістю відповідної процедури.

Виключно важливим видається й те, що у Стратегії національної безпеки України, затвердженій Президентом України 25 травня 2015 р., серед основних напрямів державної політики у сфері національної безпеки України серед іншого визначено:

- нейтралізацію сепаратистських та екстремістських рухів і організацій;
- забезпечення державної безпеки у сферах боротьби з тероризмом, економічної, інформаційної, кібернетичної безпеки;
- розвиток спроможностей щодо запобігання і боротьби з тероризмом, а також спільної боротьби з тероризмом²⁵.

Як видно, у цьому політико-правовому документі значна увага приділяється створенню належних умов для захисту життєво важливих національних інтересів України та її громадян від сучасних терористичних загроз.

Закон України «Про боротьбу з тероризмом» визначає, що *терористична діяльність* охоплює:

- планування, організацію, підготовку та вчинення терористичних актів;
- підбурювання до вчинення терористичних актів, насильства над фізичними особами або організаціями, знищення матеріальних об'єктів у терористичних цілях;
- організацію незаконних збройних формувань, злочинних угруповань (злочинних організацій), організованих злочинних груп для вчинення терористичних актів, так само як і участь у таких актах;
- вербування, озброєння, підготовку та використання терористів;
- пропаганду і поширення ідеології тероризму;
- фінансування та інше сприяння тероризму.

Статтями 23, 24, 25 цього Закону встановлено, що особи, винні у здійсненні терористичної діяльності, несуть кримінальну відповідальність у порядку, передбаченому законом. Тож, у Кримінальному кодексі (*далі – КК*) України міститься низка кримінально-правових норм, якими передбачено покарання:

- за терористичний акт (стаття 258),
- втягнення у вчинення терористичного акту (стаття 258–1),
- публічні заклики до вчинення терористичного акту (стаття 258–2),
- створення терористичної групи чи терористичної організації (стаття 258–3),
- сприяння вчиненню терористичного акту (стаття 258–4),
- фінансування тероризму (стаття 258–5),
- вчинення інших діянь, які мають ознаки тероризму: посягання на життя державного чи громадського діяча (стаття 112), диверсія (стаття 113), захоплення заручників (стаття 147), створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (стаття 260), посягання на життя представника іноземної держави (стаття 443), злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист (стаття 444)²⁶.

Зміна характеру терористичної загрози в Україні вкрай негативно позначилась на криміногенній ситуації.

За даними Генеральної прокуратури України (*див. додаток 1*), в Україні зареєстровано кримінальні правопорушення за статтями КК України:

- 258 (терористичний акт): у 2013 р. – 4, у 2014 р. – 1515, у 2015 р. – 1305, у 2016 р. – 1869, у січні–квітні 2017 р. – 538;

²⁵ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»» від 26 травня 2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

²⁶ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

- 258–1 (втягнення у вчинення терористичного акту): у 2013 р. – 0, у 2014 р. – 7, у 2015 р. – 1, у 2016 р. – 5, у січні–квітні 2017 р. – 0;
- 258–2 (публічні заклики до вчинення терористичного акту): у 2013 р. – 2, у 2014 р. – 5, у 2015 р. – 5, у 2016 р. – 5, у січні–квітні 2017 р. – 0;
- 258–3 (створення терористичної групи чи терористичної організації): у 2013 р. – 1, у 2014 р. – 489, у 2015 р. – 877, у 2016 р. – 411, у січні–квітні 2017 р. – 130;
- 258–4 (сприяння вчиненню терористичного акту): у 2013 р. – 0, у 2014 р. – 12, у 2015 р. – 7, у 2016 р. – 4, у січні–квітні 2017 р. – 0;
- 258–5 (фінансування тероризму): у 2013 р. – 3, у 2014 р. – 60, у 2015 р. – 184, у 2016 р. – 99, у січні–квітні 2017 р. – 23.

Така динаміка вчинення терористичних злочинів не може не турбувати українське суспільство. Однак не менше занепокоєння викликають статистичні дані, які свідчать про існування відчутної різниці між кількістю зареєстрованих упродовж 2014 р. – 4 міс. 2017 р. терористичних злочинів та кількістю проваджень за цими правопорушеннями, які були передані до суду. Так, за даними Генеральної прокуратури України²⁷, у 2015 р. було обліковано 1295 кримінальних правопорушень за статтею 258 ККУ, а надіслано до суду лише 35 проваджень, у 2016 р. ці дані становили відповідно 1865 і 20, за 4 місяці 2017 р. – 538 і 1 відповідно.

Надзвичайно показовим видається порівняння кількості зареєстрованих правопорушень з кількістю засуджених осіб за статтями 258, 258–1, 258–2, 258–3, 258–4, 258–5. Так, у 2014 р. зареєстровано 1515 терористичних актів (стаття 258 КК України), у 2015 р. – 1305 таких правопорушень, а у 2016 р. – 1869 (див. додаток 1), однак за вчинення цих злочинів у 2014 р. жодна особа не була засуджена, у 2015 р. засуджено одну особу, а у 2016 р. – 7 (див. додаток 2). Таким чином, за час проведення в Україні антитерористичної операції зареєстровано 4689 терористичних актів, а засуджено за їх вчинення усього 8 осіб.

Тобто зусилля правоохоронних органів, спрямовані на розслідування терористичних актів, а також пов'язані з цим фінансові витрати поки що не дають очікуваних результатів.

Не менш показовими видаються статистичні показники щодо кількості зареєстрованих в Україні кримінальних правопорушень за статтею 258–3 КК України (створення терористичної групи чи терористичної організації). У 2014 р. таких злочинів зареєстровано 489, а у 2015 р. – 877. Таким чином, спостерігалось суттєве (майже удвічі) збільшення кількості задокументованих фактів створення терористичної групи чи терористичної організації. У 2016 р. кількість зазначених злочинів знизилась до показника 2014 р. та зупинилась на позначці 411 (див. додаток 1). Однак за створення терористичної групи чи терористичної організації у 2014 р. жодну особу не було засуджено, у 2015 р. засуджено уже 12 осіб, а у 2016 р. – 59 (див. додаток 2). Таким чином, за вчинення протягом зазначеного періоду 1777 злочинів засуджено всього 71 особу. Тож можна припустити, що зазначені статистичні показники свідчать про необхідність належного законодавчого закріплення процедури визнання організацій терористичними, що, як видається, дозволить поліпшити ефективність розслідування правопорушень, передбачених статтею 258–3 КК України.

Сьогодні серед найбільш актуальних для України проблем у сфері протидії тероризму є питання відповідальності за фінансування тероризму (стаття 258–5 КК України). Таких злочинів в Україні зареєстровано у 2014 р. – 60, у 2015 р. – 184, у 2016 р. – 99. При цьому за їх вчинення засуджено лише шість осіб: у 2015 р. – дві та у 2016 р. – чотири особи (див. додаток 2).

Практика застосування національного антитерористичного законодавства свідчить про недостатню ефективність діяльності органів досудового розслідування в кримінальних

²⁷ Лист Генеральної прокуратури України від 22.05.2017 № 19/4–741 вих. – 17.

провадженнях щодо злочинів, передбачених статтями 258, 258–1, 258–2, 258–3, 258–4, 258–5 КК України. Причинами цього є:

1) незначна кількість фактів прояву терористичної діяльності в Україні до початку агресії з боку Російської Федерації. У 2013 р. в Україні таких злочинів було зареєстровано усього 10 (*див. додаток 1*). Тож, за відсутності практики застосування відповідних положень Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України, співробітники правоохоронних органів зараз лише набувають необхідних практичних навичок розслідування терористичних злочинів;

2) більшість кримінальних правопорушень вчинені на тимчасово непідконтрольній державній владі території України;

3) особи, які вчинили терористичні злочини, переховуються на території самопроголошених «ДНР» та «ЛНР», уникаючи таким чином кримінальної відповідальності;

4) відсутність у законодавстві України чіткого механізму визнання організації терористичною, що значно ускладнює процедуру притягнення осіб до кримінальної відповідальності за вчинення злочину, передбаченого статтею 258–3 КК України, а також негативно позначається на практиці застосування санкцій до осіб, які сприяють злочинній діяльності терористичних груп та терористичних організацій.

Серед чинників, які негативно позначаються на ефективності розслідування терористичних злочинів, чільне місце посідає недостатньо зважена та необґрунтована державна кримінально-правова політика, що протягом останніх кількох років почала поступово втрачати державницький характер, стаючи заручницею перманентних політичних протистоянь. Непоодинокими є випадки безсистемних та науково не обґрунтованих змін окремих положень КК України.

Сучасне кримінальне право України переживає кризу, зумовлену в т. ч. інфляцією кримінальної правотворчості²⁸. Це повною мірою стосується законодавчого забезпечення протидії тероризму. Так, станом на 20 вересня 2006 р. КК України містив лише одну статтю, яка передбачала відповідальність за вчинення терористичного акту (*див. додаток 3*). 21 вересня 2006 р. частини 4 та 5 цієї статті з КК України було вилучено. При цьому зазначена кримінально-правова норма у її попередній редакції дозволяла притягати до відповідальності як виконавця злочину, так і інших співучасників (підбурювача, організатора та пособника). Натомість КК України доповнено новими статтями (258–1, 258–2, 258–3, 258–4), якими встановлено відповідальність за діяння, що за своєю сутністю є діяннями, вчиненими співучасниками у злочині, передбаченому статтею 258 КК України. І тут привертає увагу відсутність логіки у встановленні санкцій новостворених кримінально-правових норм. Ідеться насамперед про незрозумілу диференціацію покарань за вчинення близьких за ступенем і характером суспільної небезпеки діянь.

Підбиваючи підсумок, можна констатувати, що Україна в цілому створила необхідні законодавчі умови для забезпечення успішної протидії тероризму. Однак наведене вище певним чином знижує ефективність застосування положень антитерористичного законодавства та результативність діяльності правоохоронних органів у цій сфері. Це обумовлює необхідність пошуку рішень щодо удосконалення вітчизняного антитерористичного законодавства.

²⁸ Карчевський М.В. Ефективність кримінально-правового регулювання в Україні : інформаційно-аналітичні матеріали за результатами опитування експертів / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Суми : РВВ ЛДУВС імені Е.О. Дідоренка, 2015. – 48 с.

6. ПРОБЛЕМА ВИЗНАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙ ТЕРОРИСТИЧНИМИ В УКРАЇНІ

Натепер до зведеного санкційного переліку **Радою Безпеки ООН** внесено 57 організацій, які визнано терористичними²⁹. В **ЄС**, крім зазначеного списку, діє ще перелік, затверджений Радою **ЄС**, до якого включено 22 терористичні організації³⁰. **Державний департамент США** наразі включив до переліку міжнародних терористичних організацій 61 організацію³¹. У **Великій Британії** такі списки готують співробітники Міністерства внутрішніх справ і передають на затвердження до парламенту країни. Станом на грудень 2016 р. до відповідного списку включено 71 міжнародну (іноземну) і 14 ірландських організацій³². У **Російській Федерації** до Єдиного федерального списку організацій, визнаних судами РФ терористичними (у тому числі іноземних та міжнародних), включено 26 організацій³³.

Проти цих організацій та їх членів застосовані численні санкції (у т. ч. блокування рахунків, активів, заборони на торгівлю та контакти з їх лідерами тощо), здійснюються антитерористичні заходи.

Географія і масштаб діяльності таких організацій засвідчують, що, незважаючи на ті зусилля, яких докладає світова спільнота, загроза тероризму носить глобальний характер та неухильно зростає. Незалежно від цілей, які визначають для себе окремі організації та громадяни, характерною ознакою тероризму є спосіб їх досягнення – **свідоме та демонстративне застосування насильства, спрямоване передусім проти мирних незброєних людей**.

В Україні відсутній законодавчо визначений механізм визнання організації терористичною. Така ситуація, а також недосконалість порядків формування відповідних санкційних списків та їх неузгодженість не дають можливості повною мірою реалізувати норми українського антитерористичного законодавства і не сприяють зміцненню загальнодержавної системи боротьби з тероризмом.

Відомо, що квазідержавні утворення «ДНР» і «ЛНР» відкривають «банківські установи», через які здійснюються фінансові операції, у т. ч. розрахунки з контрагентами за кордоном. Приклад безперешкодної фінансової діяльності цих незаконних формувань, яка має ознаки фінансування тероризму, наводить засновник волонтерської організації

²⁹ Сводный санкционный перечень Совета Безопасности Организации Объединенных Наций [Електронний ресурс]. – 30.06.2017. – Режим доступу : <https://scsanctions.un.org/consolidated-ru/#alqaedaent>

³⁰ EU terrorist list [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>

³¹ Foreign Terrorist Organizations. Bureau of Counter terrorism [Електронний ресурс] / US Department of State. – Режим доступу : <https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>

³² Proscribed Terrorist Organisations [Електронний ресурс]. – УК, May 3, 2017. – Режим доступу : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/578385/201612_Proscription.pdf

³³ Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими (на 2 июня 2017 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm>

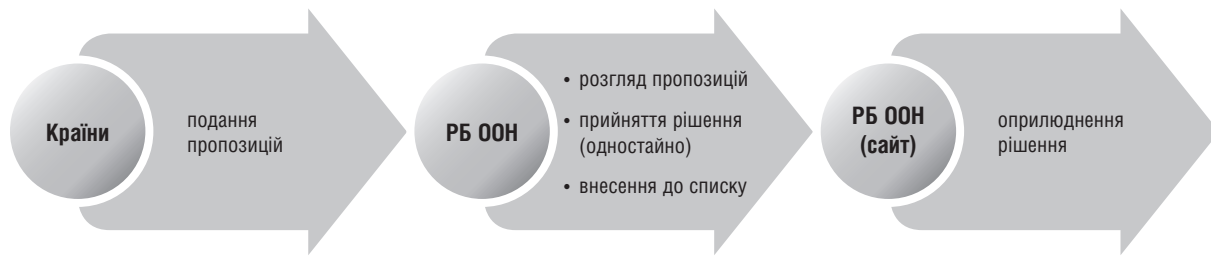


Рис. 1. Процедура внесення до списку терористичних організацій ООН

«Українські кібервійська» Євген Доукін. Він, зокрема, повідомив, що встановлено перелік країн, з яких надходили кошти через рахунки у системі *PayPal* на користь «ДНР/ЛНР». Через такі рахунки за місяць проводили понад мільйон доларів³⁴. Важко уявити, що ці кошти використовуються на розвиток регіону і соціальні потреби місцевого населення, а не на протиправну діяльність проти України.

Ведення та оприлюднення списків організацій, визнаних у встановленому законом порядку терористичними, є не тільки потужним засобом протидії терористичній діяльності, а також важливим інструментом комунікації держави та суспільства, оскільки дозволяє публічно засвідчити зв'язок тієї чи іншої організації з протиправною діяльністю.

Рішенням РНБО України «Про заходи щодо посилення боротьби з тероризмом в Україні», введеним у дію Указом Президента від 8 червня 2012 р. № 388/2012, Кабінету Міністрів України доручалося вжити в установленому порядку заходи щодо внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Законів України «Про боротьбу з тероризмом», «Про Службу безпеки України» стосовно визначення порядку визнання організацій терористичними, їх ліквідації, конфіскації належного таким організаціям майна. Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні щодо сектору безпеки, схваленим Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII, також передбачалось до кінця 2016 р. внести зміни до деяких законодавчих актів України, якими визначити підстави та порядок визнання організації терористичною. Проте наразі ця проблема залишається не вирішеною.

На міжнародному рівні складаються відповідні списки осіб, груп, організацій, які визнаються терористичними. Внаслідок визнання певної організації терористичною окремими країнами або міжнародними організаціями щодо членів організації, осіб, компаній та країн, які їй допомагають, можуть бути введені достатньо суттєві санкції.

Міжнародний досвід свідчить, що визнання організації терористичною може здійснюватись у *судовому або позасудовому порядку*.

Влада кожної держави, на території якої діє терористична організація, має право звернутися до Ради Безпеки ООН із проханням включити таку організацію до **Зведеного санкційного переліку РБ ООН** (*Consolidated United Nations Security Council Sanctions List*).

При прийнятті рішення щодо включення організації до зазначеного переліку ООН керується цілою низкою міжнародних конвенцій, протоколів та доповнень. Для позитивного рішення необхідна одноголосна згода всіх п'ятнадцяти членів Ради Безпеки. Зрозуміло, що така процедура не позбавлена політичних впливів, а прийняття відповідного рішення може залежати від ставлення держави – члена Радбезу до тієї чи іншої організації або країни, яка подає відповідне звернення.

Крім терористичної організації, до переліку також вносяться фізичні та юридичні особи, пов'язані з її діяльністю, які також потрапляють під дію санкційних заходів РБ ООН.

³⁴ Одкровення українського хакера. Наскільки складно вести кібервійну з росіянами і як ставляться до сепаратистів в facebook, paypal Приватбанку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intermarium.com.ua/odkrovennya-ukrayinskogo-hakera-nask/>



Рис. 2. Процедура включення до автономного списку терористичних організацій ЄС

У ЄС існує два списки терористичних організацій, щодо яких діють санкції. Перший є копією списку ООН, а другий – автономний (суто для ЄС) – **Список осіб, груп і організацій, що беруть участь у вчиненні терористичних актів і підлягають обмежувальним заходам** (*List of persons, groups and entities involved in terrorist acts and subject to restrictive measures*).

Включення особи, групи або організації до зазначеного Списку відбувається на підставі достовірної інформації, наданої державою – членом ЄС або іншою країною у разі, якщо рішення про це було прийнято у визначеному національним законодавством порядку. Воно може базуватися на винесеному судовому рішенні щодо вчинення терористичного акту, спроби його здійснити або сприяти йому, у зв'язку з ініціюванням розслідування / судового переслідування за такі дії, а також на відповідному рішенні уповноваженого національного органу.

Рада ЄС переглядає Список на постійній основі не рідше одного разу на півроку. У разі необхідності рішення щодо внесення до Списку або виключення з нього може бути прийняте в будь-який момент.

Перевірка та оцінка інформації щодо внесення організацій, груп чи осіб до Списку або виключення з нього здійснюється спеціально утвореною Робочою групою ЄС з імплементації Спільної Позиції щодо застосування особливих заходів по боротьбі з тероризмом (*CP931 working party*). На підставі цього, зазначена Робоча група готує рекомендації для Ради ЄС.

Для кожної особи, групи і суб'єкта Рада ЄС надає роз'яснення, яких *критеріїв* для включення до Списку було дотримано.

Список та зміни до нього, що публікуються в Офіційному журналі ЄС (*EU Official Journal*).

У США ведеться **Список визначених іноземних терористичних організацій** (*Designated Foreign Terrorist Organizations*), а також **Перелік виключених іноземних терористичних організацій** (*Delisted Foreign Terrorist Organizations*). Законодавством США передбачена спеціальна *позасудова* процедура визнання організації терористичною, а також суворий контроль фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з фінансуванням і постачанням матеріальних ресурсів таким організаціям.

Збір інформації про діяльність конкретних організацій або груп здійснюється експертами Бюро по боротьбі з тероризмом Державного департаменту США.

Визначивши такі групи, Бюро готує докладний звіт, який підтверджує, що організація відповідає вимогам і підпадає під дію закону щодо терористичних груп.

Державний секретар разом з міністром фінансів і генеральним прокурором приймають рішення щодо визнання певної іноземної організації або групи терористичною і включення її до списку терористичних організацій. Вони повідомляють про це Конгрес, який має протягом тижня розглянути це рішення. Якщо за цей час Конгрес не висловить заперечень, документ, переданий державним секретарем, публікується в періодичному урядовому виданні «Федерал реджистер» (*Federal Register*) і набуває чинності. Державний департамент оголошує заборону на діяльність такої організації

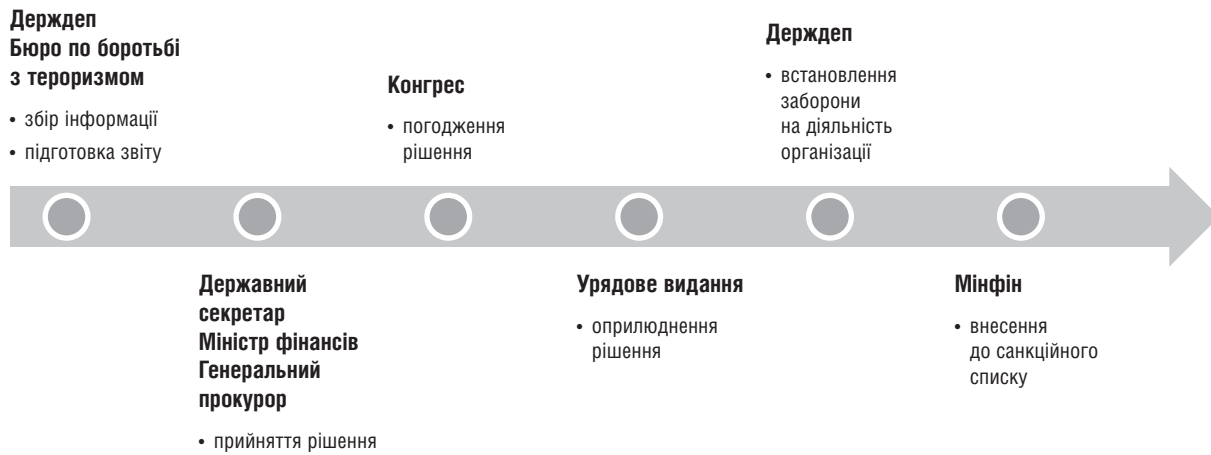


Рис. 3. Процедура визнання організації терористичною в США

на території США. Також ця організація потрапляє у відповідні санкційні списки, що ведуться Міністерством фінансів³⁵.

Законодавством США визначені такі *критерії*, за якими організація може бути визнана терористичною:

- організація є іноземною;
- організація бере участь у терористичній діяльності / тероризмі або має можливість та намір зайнятися терористичною діяльністю / тероризмом;
- діяльність організації загрожує безпеці американських громадян і національній безпеці Сполучених Штатів.

Відповідно до законодавства США, організація, визнана терористичною, протягом 30 днів з моменту публікації в «Федерал реджистер» (*Federal Register*) може оскаржити це рішення в Апеляційному суді округу Колумбія.

Позасудова процедура визнання організації терористичною існує й у **Великій Британії**. Законодавство країни передбачає існування **переліку заборонених терористичних організацій** (*Proscribed terrorist organizations*)³⁶. Повноваження щодо внесення організації до цього переліку або виключення з нього надано міністру внутрішніх справ. Відповідні рішення зазначеного посадовця мають базуватися на матеріалах, у т. ч. засекречених, що надаються британською та зарубіжними розвідувальними службами, службою безпеки, поліцейськими структурами або юридичними службами. Збір та узагальнення такої інформації здійснюється спеціальною урядовою робочою групою. Підготовлені переліки мають бути схвалені парламентом.

Критерії для внесення організації до переліку заборонених:

- підготовка до вчинення терористичних нападів;
- пропаганда або підбурювання до тероризму (включаючи прославлення тероризму);
- залучення до тероризму в інший спосіб.

При прийнятті рішень міністр внутрішніх справ має враховувати такі фактори:

- природу та масштаби діяльності організації;
- специфіку загрози, яку створює організація для Великої Британії;
- специфіку загрози, яку створює організація для британських інтересів за кордоном;
- необхідність підтримки інших членів міжнародної спільноти у глобальній боротьбі проти тероризму.

³⁵ Specially Designated Nationals and Blocked Persons List [Електронний ресурс] / Office of Foreign Assets Control. – June 29, 2017. – Режим доступу : <https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf>

³⁶ Proscribed Terrorist Organisations [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/612076/20170503_Proscription.pdf

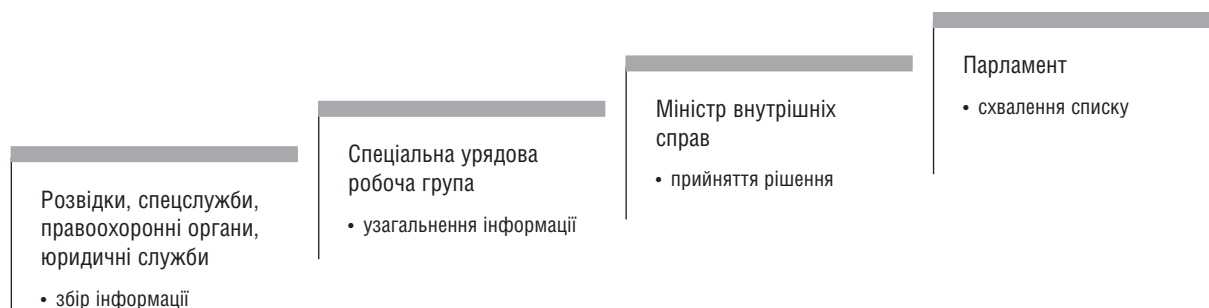


Рис. 4. Процедура формування переліку терористичних організацій у Великій Британії

Крім цього, законодавством Великої Британії передбачено процедуру виключення організації з переліку заборонених, для чого функціонує спеціальна Апеляційна комісія з питань заборонених організацій.

На відміну від Сполучених Штатів Америки та Великої Британії, в **Російській Федерації** запроваджено *судовий порядок* визнання організації терористичною.

Головною ознакою наявності загрози з боку тієї чи іншої терористичної організації є ймовірність здійснення її членами терактів проти російських установ, підприємств і окремих громадян для дестабілізації внутрішньополітичної ситуації, а також створення загрози безпеці Росії та її союзників, нанесення шкоди громадському спокою шляхом залучення російських громадян до скоєння різного роду протиправних дій, у т. ч.: участь у розширенні мережі тієї чи іншої терористичної організації, поширення екстремістської ідеології і сепаратистських настроїв з метою розколу російського суспільства, залучення росіян у бандформування на території Росії та за кордоном, фінансування, постачання або інше сприяння подібним організаціям.

Відповідно до федерального законодавства РФ діяльність організації визнається терористичною, якщо включає:

- організацію, планування, підготовку та реалізацію терористичних акцій;
- підбурювання до терористичних акцій, насильства над фізичними особами або організаціями, знищення матеріальних об'єктів у терористичних цілях;
- організацію незаконних збройних формувань, злочинних організацій, груп для вчинення терористичних актів, а також участь у таких актах;
- вербування, озброєння, навчання та використання терористів;
- усвідомлене фінансування терористичних організацій або терористичних груп чи інше сприяння їм.

Відповідно до чинного законодавства РФ встановлено таку процедуру формування **Єдиного федерального списку терористичних організацій**: ФСБ Росії на основі наявної інформації про діяльність терористичних угруповань, а також матеріалів, наданих МЗС, МВС, СЗР і ГУ ГШ ЗС Росії, готує пропозиції до Генпрокуратури Росії про заборону діяльності тих із них, які становлять загрозу безпеці Російської Федерації.

Генеральна прокуратура на підставі звернення ФСБ Росії готує позовну заяву і направляє її до Верховного суду РФ. Судова колегія у цивільних справах на своєму засіданні розглядає цю заяву та досліджує долучені до неї докази. У тому випадку, якщо суд визнає докази достатніми, він приймає рішення про визнання організації терористичною і забороняє її діяльність на території РФ.

До *критеріїв* формування списку терористичних організацій належать такі:

- проведення діяльності, спрямованої на зміну конституційного ладу Росії насильницьким, збройним способом, у т. ч. з використанням терористичних методів;
- зв'язок з незаконними збройними формуваннями та іншими екстремістськими структурами, які діють на території Північнокавказького регіону;



Рис. 5. Процедура формування Єдиного федерального списку терористичних організацій в РФ

- приналежність до організацій, визнаних міжнародним співтовариством терористичними, або зв'язок з ними.

Відповідно до пункту 5 статті 24 федерального закону «Про протидію тероризму» від 6 березня 2006 р. № 35-ФЗ, **Єдиний федеральний список організацій, у т. ч. іноземних та міжнародних організацій, визнаних судами Російської Федерації терористичними**, веде федеральний орган виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки.

Аналізуючи положення **українського законодавства**, можна констатувати, що віднести ту чи іншу організацію до терористичної або такої, що пов'язана із здійсненням терористичної діяльності, можна тільки у *судовому порядку*.

Статтею 24 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» визначено, що *організація, відповідальна за вчинення терористичного акту і визнана за рішенням суду терористичною, підлягає ліквідації, а належне їй майно конфіскується*. Статтею 258–3 Кримінального кодексу України встановлено відповідальність за створення терористичної групи чи організації. У 2015–2016 рр. українськими судами вже визнано винуватими та засуджено за цією статтею ККУ 71 особу (див. додаток 2).

Також в Україні визначені різні процедури застосування санкцій щодо осіб/суб'єктів, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності (судова і позасудова). Одна з них базується на нормах Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», а інша – на положеннях Закону України «Про санкції».

Так, Перелік осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції (далі – Перелік), формується відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 966. Ведення такого Переліку покладено на **Держфінмоніторинг**. Підпунктом 1 пункту 2 Порядку передбачено, що однією з підстав для внесення до Переліку є **рішення суду щодо віднесення (визнання) організації, юридичної або фізичної особи до такої (такою), що пов'язана з провадженням терористичної діяльності або розповсюдженням зброї масового знищення**. Відповідна підстава міститься і в Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

У разі виявлення активів юридичної чи фізичної особи, включеної до Переліку, Держфінмоніторинг невідкладно подає Службі безпеки України узагальнені матеріали для життя за наявності відповідних підстав заходів до арешту майна (вкладів) такої особи.

Проте цей Порядок не визначає умов внесення до зазначеного Переліку організацій, які не мають статусу юридичної особи та не визнані терористичними на міжнародному рівні, але які пов'язані з провадженням терористичної діяльності та становлять загрозу безпеці України. Це унеможливує застосування санкцій до організацій, що діють в Україні або за її межами, характер діяльності яких містить ознаки, визначені статтею 1 Закону

України «Про боротьбу з тероризмом» і свідчить про їх терористичну сутність, а також юридичних і фізичних осіб, які підтримують зв'язки з цими організаціями.

Інший порядок формування санкційних списків – позасудовий – визначений Законом України «Про санкції». Такий підхід може застосовуватися щодо осіб, чия участь у діяльності організацій, визнаних терористичними, не викликає сумнівів (ватажки та інші особи, які публічно визнають свої зв'язки з такими організаціями). Проте й у цьому випадку визначені Законом процедури формування і ведення санаційного списку не позбавлені недоліків.

Так, статтею 1 Закону передбачено, що з метою протидії терористичній діяльності можуть вживатися спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи, а частиною 2 статті 1 Закону визначено, що відповідні санкції застосовуються, зокрема, щодо *суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність*. Проте, відповідно до статті 3 цього Закону у переліку підстав для вжиття зазначених заходів зазначено, зокрема: *дії іноземної держави, іноземної юридичної чи фізичної особи, інших суб'єктів*, які створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, *сприяють терористичній діяльності*.

Очевидно, що у випадках, пов'язаних з протидією тероризму, пропозиції щодо застосування або скасування та внесення змін до відповідного списку мають вноситись на розгляд РНБОУ, Службою безпеки України відповідно до частини 1 статті 5 Закону. Проте Законом *не визначені критерії*, за якими суб'єкт може бути визнаний таким, що здійснює терористичну діяльність, або таким, що їй сприяє.

Аналіз положень цього Закону свідчить, що відповідні пропозиції СБУ можуть подаватися за відсутності судових рішень щодо визнання організації терористичною. Це, у свою чергу, не узгоджується зі статтею 24 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» (щодо відповідальності організації за терористичну діяльність). З іншого боку, відсутність чітких критеріїв віднесення суб'єкта до такого, що здійснює терористичну діяльність або сприяє їй, не виключає зловживань під час прийняття відповідних рішень.

Така ситуація створює підґрунтя для оскарження рішень РНБОУ України щодо запровадження санкцій стосовно організації, фізичних і юридичних осіб, які здійснюють терористичну діяльність або сприяють їй, дозволяє суб'єктам, які вчинили злочин, уникати відповідальності.

Запровадженню процедури визнання організації терористичною в Україні перешкоджає низка недоліків законодавства. Зокрема, наразі не визначено:

- державний орган, який відповідно до своїх повноважень звертатиметься до суду з пропозицією визнати організацію терористичною;
- інстанційну підсудність справ про визнання організації терористичною;
- межі доказування того, що діяльність тієї чи іншої організації містить ознаки терористичної;
- процедуру розгляду судами справ про визнання організації терористичною тощо.

Слід зазначити, що певні кроки стосовно вирішення цієї проблеми вже зроблено. Групою народних депутатів України підготовлено та внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення механізмів боротьби з тероризмом» (реєстр. № 2139 від 13 лютого 2015 р.). Зокрема, зазначеним законопроектом передбачається:

- визначити Службу безпеки України уповноваженим органом, який звертатиметься до суду з пропозицією визнати організацію терористичною;
- визначити Верховний Суд України судом першої інстанції у справах про визнання організації терористичною;
- визначити матеріали, що можуть слугувати доказами стосовно здійснення терористичної діяльності;
- визначити порядок розгляду судом подання про визнання організації терористичною;

- визначити порядок оскарження рішення про визнання організації терористичною;
- визначити порядок ведення реєстру організацій, визнаних терористичними на території України;

- обов'язок щодо ведення зазначеного реєстру покласти на Раду національної безпеки і оборони, при цьому внесення до нього відомостей має здійснюватись працівниками Апарату РНБО України.

Доцільно погодитися із запропонованими у законопроекті підходами щодо:

- визначення СБУ уповноваженим органом, який звертатиметься до суду з пропозицією визнати організацію терористичною;
- визначення Верховного Суду України як суду першої інстанції у справах про визнання організацій терористичними;
- визначення джерел доказів щодо здійснення терористичної діяльності;
- запровадження ведення реєстру організацій, визнаних терористичними на території України.

Водночас зазначений законопроект потребує певного доопрацювання. Так, вбачається доцільним функцію щодо ведення та оприлюднення реєстру організацій, визнаних терористичними на території України, покласти на Службу безпеки України, а не на РНБОУ, враховуючи, що відповідно до ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» СБУ є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю.

Також серед підстав для внесення **організації**, юридичної чи фізичної особи до Переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції, законопроектом пропонується визначити **рішення суду та/або компетентного органу** щодо віднесення (визнання) організації, юридичної або фізичної особи до такої (такою), що пов'язана з провадженням терористичної діяльності або розповсюдженням зброї масового знищення. Тобто такі пропозиції передбачають можливість визнання організації терористичною *компетентним органом у позасудовий спосіб*. Зазначене не узгоджується із ст. 24 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» та створює теоретичну можливість застосування різних процедур (судової або позасудової) до різних організацій.

Аналогічні недоліки містить і частина законопроекту, в якій передбачається, що підставою для виключення **організації**, юридичної чи фізичної особи із зазначеного переліку може стати **рішення суду або компетентного органу** щодо віднесення (визнання) організації, юридичної або фізичної особи до такої (такою), що не пов'язана з провадженням терористичної діяльності або розповсюдженням зброї масового знищення. Виникають сумніви, чи може *компетентний орган* прийняти рішення щодо визнання організації такою, що не пов'язана з провадженням терористичної діяльності, у разі, якщо рішення про визнання її причетною до терористичної діяльності було прийнято у *судовому порядку*.

Таким чином, *визнання організації терористичною, оскарження і відміна відповідного рішення мають відбуватися виключно у судовому порядку*.

Крім цього, законопроектом № 2139 пропонується визначити Верховний Суд України як суд першої інстанції при розгляді справ про визнання організації терористичною, а розгляд відповідного подання має здійснюватись на засіданні Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України (за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від її складу). Проте законопроектом не передбачається внесення змін та доповнень до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення повноважень ВСУ як суду першої інстанції у справах про визнання організацій терористичними. Така ситуація може унеможливити реалізацію запропонованої правової норми.

Також законопроектом не визначено іншого способу визнання організації такою, що не причетна до терористичної діяльності, ніж **оскарження у 10-денний термін** відповідного

рішення. Видається, що така процедура може трактуватися як певне обмеження конституційного права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. З огляду на викладене, вбачається доцільним розширити можливості для оскарження судового рішення та виключення організації зі списків (реєстрів) організацій, визнаних терористичними на території України. Зокрема, доцільно встановити термін оскарження відповідного судового рішення не з моменту його винесення, а від дати його оприлюднення. Також слід визначити суб'єктів, які можуть звертатися до суду щодо відміни рішення про визнання організації терористичною.

Усунення зазначених недоліків законодавства України дозволить врегулювати процедуру визнання організації терористичною, а також удосконалити і узгодити порядки формування і ведення відповідних санкційних списків. У результаті відповідні процедури мають виглядати так:



Рис. 6. Процедура визнання організацій терористичними в Україні

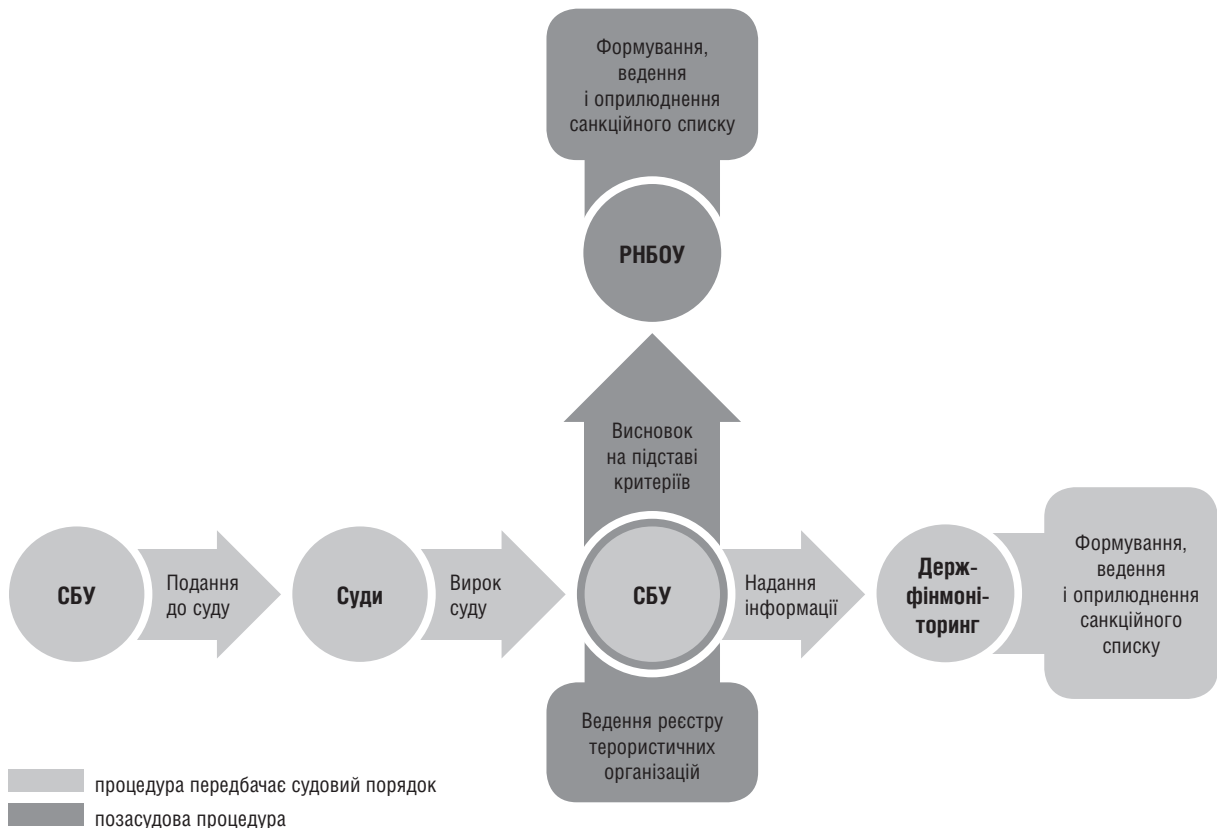


Рис. 7. Процедури формування санкційних списків щодо осіб, які беруть участь у терористичній діяльності

7. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВИ ДО ТЕРОРИСТИЧНОЇ ЗАГРОЗИ

В умовах дії загроз гібридного типу особливого значення набуває питання забезпечення національної стійкості у розрізі широкого спектра сфер і компонентів. У світі існують різні визначення поняття «стійкість», яке помітно трансформувалося у часі та стосовно різних об'єктів³⁷. Проте ключовою ознакою всіх визначень стійкості є здатність системи (об'єкта) адаптуватися до дії загроз і умов, які швидко змінюються (у т. ч. криз/руйнувань).

У цілому **держава може вважатися стійкою**, якщо вона здатна:

- 1) безперервно функціонувати у нормальному режимі, адаптуватися до умов, що змінюються;
- 2) витримувати неочікувані удари;
- 3) відновлюватися після руйнівних наслідків явищ/дій будь-якої природи до бажаної рівноваги (на попередньому або на новому рівні) за умови збереження безперервності процесу управління.

Вплив терористичної загрози може порушити нормальне функціонування держави та суспільства. Отже, розглядаючи питання національної стійкості у цьому контексті, доцільно аналізувати передусім такі її складники, як *стійкість державної системи протидії тероризму, а також стійкість суспільства до цієї загрози*.

Аналіз зазначених підсистем національної стійкості доцільно провести у розрізі таких основних критеріїв³⁸:

- 1) надійність (здатність системи передбачати ризики, долати збої у роботі, що виникають унаслідок дії загроз);
- 2) існування резервів або надмірність (наявність у системі додаткових спроможностей, які можуть бути задіяні внаслідок виходу з ладу основних, а також альтернативних планів, стратегій розвитку);
- 3) адаптивність (здатність пристосовуватися до кризових умов, можливість трансформувати негативні результати у позитивні, можливість застосування творчих/інноваційних рішень);
- 4) реагування (здатність до швидкої мобілізації зусиль в умовах дії загрози/кризи);
- 5) відновлення (здатність системи забезпечувати виживання, пристосовування до нових обставин, що виникли під руйнівним впливом кризи, еволюція).

Довідково. Чинниками, що можуть впливати на забезпечення національної стійкості у системі державного управління, є, зокрема, такі:

- здатність політиків управляти державою;

³⁷ Definitions of Community Resilience: An Analysis: A CARRI Report, 2013 [Електронний ресурс] / Community and Regional Resilience Institute. – Режим доступу : <http://www.resilientus.org/publications/reports.html>

³⁸ Special Report: Building National Resilience to Global Risks. The Global Risks 2013 report, Eighth Edition [Електронний ресурс] / World Economic Forum. – Режим доступу : <http://www.weforum.org/>

- відносини між бізнесом і владою;
- ефективність імплементації реформ, що проводяться;
- довіра суспільства до політиків;
- ефективність видатків державного бюджету;
- ефективність боротьби з корупцією;
- ефективність надання державою послуг, спрямованих на спрощення ведення бізнесу та підвищення продуктивності праці.

Державна система протидії тероризму в Україні включає всі необхідні елементи, якими є:

- національне антитерористичне законодавство;
- суб'єкти боротьби з тероризмом і координуючий орган;
- єдина державна система запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків;
- державна політика у сфері протидії тероризму;
- система прийняття рішень у сфері протидії тероризму.

Надійність цієї системи визначається передусім наявністю відповідного законодавства, яке встановлює: повноваження всіх суб'єктів, залучених до боротьби з тероризмом, порядок їх взаємодії та координації на різних етапах протидії терористичній діяльності, у т. ч. щодо проведення антитерористичної операції, відповідальність сторін за порушення антитерористичного законодавства, контроль і нагляд за законністю здійснення боротьби з тероризмом; а також визначає пріоритети державної політики у відповідній сфері тощо.

В Україні існує єдина державна система запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, яка нині діє відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 92, складається із постійно діючих територіальної і функціональної підсистем і визначає види об'єктів можливих терористичних посягань та основні заходи, яких мають вживати суб'єкти боротьби з тероризмом у постійному режимі, а також у разі встановлення підвищених рівнів терористичної загрози.

Надійність державної системи протидії тероризму забезпечується також за рахунок: готовності сил і засобів різної відомчої належності, що залучаються до проведення антитерористичних заходів; належного рівня захисту та охорони об'єктів можливих терористичних посягань; проведення командно-штабних і тактико-спеціальних навчань і тренувань з антитерористичної тематики; здійснення запобіжних, режимних, організаційних і роз'яснювальних заходів, ефективної координації та міжвідомчої взаємодії, у першу чергу управлінської ланки суб'єктів боротьби з тероризмом тощо.

Важливим елементом забезпечення надійності системи є *здатність передбачати й оцінювати ризики і загрози, прогнозувати їх характер і можливі масштаби*. На це спрямована, зокрема, така діяльність суб'єктів боротьби з тероризмом, як: постійний обмін інформацією; моніторинг загроз вчинення терактів на території України та за кордоном; своєчасне виявлення та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню; прогнозування ймовірних наслідків таких дій; здійснення постійного контролю за розвитком подій, пов'язаних із загрозою вчинення теракту; проведення узгоджених оперативно-розшукових та інших заходів тощо.

Існування резервів у державній системі протидії тероризму означає, передусім, наявність додаткових ресурсів та альтернативних стратегій (планів), які можуть бути використані за неможливості застосування основних.

Відповідно до законодавства України суб'єкти боротьби з тероризмом мають оцінювати достатність наявних і визначати необхідність залучення додаткових сил і засобів, що

можуть залучаються до проведення антитерористичних операцій, забезпечувати їх готовність та належний матеріально-технічний стан.

Необхідний кадровий ресурс формується за рахунок підготовленого особового складу суб'єктів боротьби з тероризмом.

Антитерористичним центром при СБ України здійснюються завчасні розрахунки сил та засобів, які можуть використовуватись у протидії терористичним проявам. Міжвідомчий характер антитерористичних заходів дозволяє маневрувати силами та засобами різних відомств, у разі необхідності (при вирішенні окремих завдань), створюючи певні ресурси для посилення, доповнення або навіть заміни окремих функціональних елементів державної системи протидії тероризму.

Визначення достатніх та резервних сил і засобів для ведення антитерористичної діяльності має відбуватися у рамках комплексного процесу стратегічного планування у секторі безпеки і оборони України.

Ще одним елементом необхідних резервів у контексті забезпечення стійкості держави є наявність альтернативних стратегій (планів) дій. Такий підхід реалізовано, зокрема, у Положенні про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків для суб'єктів боротьби з тероризмом при різних рівнях терористичної загрози. Цим документом визначені різні переліки заходів, яких мають вживати Антитерористичний центр та суб'єкти боротьби з тероризмом у разі встановлення певних рівнів терористичної загрози (можлива загроза, потенційна загроза, імовірна загроза, реальна загроза).

Крім цього, узгоджені плани щодо запобігання терористичним актам та їх припинення мають розробляти як державні органи, представники яких входять до складу міжвідомчої координаційної комісії АТЦ, так і координаційні групи АТЦ при регіональних органах СБУ.

Адаптивність державної системи протидії тероризму має забезпечувати безперервність її функціонування, а також можливість пристосування механізмів її діяльності у нормальному режимі до умов, що швидко змінюються, а також до нової ситуації у разі виникнення неочікуваних проблем, під впливом кризи або руйнівних дій.

У сфері протидії тероризму це досягається, зокрема, за рахунок: розроблення нових методів боротьби з тероризмом; надання координуючим органом методичної допомоги та рекомендацій суб'єктам боротьби з тероризмом; аналізу ефективності заходів з протидії терористичній діяльності; уточнення планів проведення антитерористичних операцій; забезпечення належної міжвідомчої координації і взаємодії; підготовки пропозицій щодо удосконалення антитерористичного законодавства, відповідних стратегічних і програмних документів, системи прийняття рішень тощо.

Важливу роль у забезпеченні адаптивності державної системи протидії тероризму відіграє підготовленість суспільства до дій в умовах терористичної загрози, його довіра до органів державної влади, уповноважених на боротьбу з тероризмом, готовність взаємодіяти з ними. Належна антитерористична культура населення, високий рівень самоорганізації суспільства дозволяють йому відігравати важливу роль у забезпеченні стійкості держави до терористичної загрози, брати на себе додаткові функції сприяння уповноваженим органам у боротьбі з тероризмом та мінімізації наслідків терактів.

Реагування державної системи протидії тероризму передбачає її здатність до швидкої мобілізації зусиль в умовах дій загроз різного рівня та характеру (зокрема, при підвищенні загрози вчинення теракту або як безпосередня реакція на вже вчинений терористичний акт).

Заходи з реагування на терористичну загрозу в Україні визначені Положенням про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків та відповідними планами суб'єктів боротьби з тероризмом. Зокрема, реагування передбачає посилення організаційних, режимних, адміністративних, інформаційних та інших заходів, метою яких є недопущення вчинення терористичного акту, підготовка сил

та засобів до проведення антитерористичної операції, припинення терактів та мінімізація їх наслідків.

Порядок прийняття рішення про проведення антитерористичної операції визначений Законом України «Про боротьбу з тероризмом» та Положенням про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах СБ України. За умови прийняття такого рішення суб'єкти боротьби з тероризмом надають Антитерористичному центру свої сили та засоби (особовий склад, зброю, спеціальні і транспортні засоби, засоби зв'язку, інші матеріально-технічні засоби), взаємодіють у встановленому порядку, а також здійснюють інші повноваження, визначені законодавством з метою протидії терористичній діяльності.

Порядок проведення антитерористичної операції, управління нею, режим у районі її проведення, права та обов'язки осіб, залучених до її проведення, також визначені законодавством України. Обсяги та характер завдань обумовлюються особливостями та масштабами терористичного прояву, а також зважаючи на функціональне призначення того чи іншого суб'єкта боротьби з тероризмом або його окремого органу чи підрозділу, залучених до антитерористичних заходів.

Постійне підтримання та перевірка готовності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом, періодичне проведення необхідних тренувань дозволяють оперативно реагувати на вчинення теракту та проводити роботи з ліквідації його наслідків.

Очевидно, що **відновлення** державної системи протидії тероризму можливе у разі, якщо попередні критерії національної стійкості (надійність, існування резервів, реагування, адаптивність) реалізовані на достатньо високому рівні.

З початком гібридної агресії РФ проти України під впливом низки зовнішніх та внутрішніх негативних чинників вітчизняна система забезпечення національної безпеки перебувала у кризовому стані. Внаслідок відсутності належного управління на початковому етапі виникли певні ускладнення щодо організації широкомасштабної антитерористичної операції.

Водночас наявність в Україні повноцінної державної системи протидії тероризму, її здатність до необхідного реагування та наявність у неї резервів навіть в умовах загрози знищення Української держави дозволили нашій країні достатньо ефективно протистояти гібридній агресії РФ, елементом якої є використання тероризму.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що **державна система протидії тероризму в Україні є достатньо стійкою за критеріями надійності, існування резервів, адаптивності, реагування, відновлення. В цілому вона дозволяє передбачати загрози, обмежувати їх вплив, своєчасно реагувати, адаптуватися до змін безпекового середовища, забезпечувати розвиток системи.**

Проте слід взяти до уваги, що існує низка чинників, які можуть здійснювати *негативний вплив* на стійкість державної системи протидії тероризму, зокрема:

- політичні впливи на державну систему протидії тероризму;
- недостатність або відсутність координації та міжвідомчої взаємодії;
- недостатня компетентність управлінської ланки суб'єктів боротьби з тероризмом;
- невідповідність особового складу суб'єктів боротьби з тероризмом до виконання завдань на різних етапах боротьби з тероризмом;
- недостатнє матеріально-технічне забезпечення, неефективне використання наявних фінансових та матеріальних ресурсів;
- недовіра з боку населення і, як результат, – можлива протидія роботі суб'єктів боротьби з тероризмом.

Державна система протидії тероризму може впливати на стійкість суспільства до відповідної загрози. Науковці розглядають стійкість суспільства до терористичної загрози як сукупність його якостей, що знижують вразливість від прямих і непрямих

наслідків терактів (фізичних, психологічних, поведінкових, соціальних, політичних та ін.)³⁹.

Для оцінювання суспільної стійкості до терористичної загрози пропонуються такі основні критерії⁴⁰:

- 1) відчуття громадськістю розуміння події (зменшує страх перед невідомим);
- 2) відчуття громадськістю контрольованості ситуації (знижує відчуття страху перед загрозою);
- 3) соціальні ресурси громадськості як відчуття спроможності спільно протистояти загрози (знижує відчуття страху і загрози).

На перші два елементи заходи державної політики впливають краще, ніж на третій.

Враховуючи, що терористичної загрози не можна уникнути повністю, важливим є її сприйняття суспільством як загрози усвідомленої і контрольованої (навіть якщо це відчуття є ілюзорним). Це знижує рівень страху серед населення, дозволяє уникнути паніки, діяти узгоджено, а також зменшити наслідки терактів, до яких в окремих випадках може належати втрата довіри громадян до інститутів влади, активізація насильства й інших руйнівних процесів у суспільстві.

Слід зауважити, що на формування стійкості суспільства до терористичної загрози можуть також впливати й особливості національного менталітету, загальний рівень освіти населення, рівень життя, поширеність і доступність ЗМІ та інших джерел інформації, соціальні зв'язки, рівень самоорганізації суспільства тощо.

У контексті підвищення стійкості суспільства до терористичної загрози та мінімізації (ліквідації) наслідків терактів важливим завданням держави є постійна робота з населенням з метою формування у суспільстві відчуття захищеності та розуміння порядку дій у випадку підвищення рівня терористичної загрози. За висновками експертів, громадськість готова підтримати посилення заходів контролю і безпеки у випадках страху перед невідомими або неконтрольованими загрозами.

Інформування населення на постійній основі про характер і масштаби небезпеки, рівень терористичної загрози і вчинення терактів, проведення навчань із підготовки населення до дій в умовах таких загроз, формування громадської думки з метою сприяння державній політиці у відповідній сфері і налагодження взаємодії з громадськістю щодо протидії тероризму суттєво підвищують стійкість як суспільства, так і державної системи протидії тероризму.

Важливими напрямками діяльності держави у цій сфері також є:

- планування і реалізація заходів, які дозволяють ефективно комунікувати з населенням, у т. ч. одразу після вчинення терористичного акту. Це дозволяє покращити розуміння населенням характеру загрози і порядку дій у разі підвищення її рівня; зміцнює відчуття контрольованості ситуації;
- організація і проведення навчальних програм для населення щодо їх можливої участі та ліквідації наслідків терористичних актів (надання першої медичної допомоги, гасіння пожеж тощо). Такі програми мають стати обов'язковими для навчальних закладів усіх рівнів, а також пропонуватися центрами зайнятості. Це дозволяє сформувати у населення відчуття залучення до спільної справи державного значення, а також контрольованості ситуації;
- планування на випадок надзвичайних ситуацій (у т. ч. вчинення терактів) має бути також орієнтоване на вжиття *заходів із забезпечення безперервності процесу державного*

³⁹ Pollack Joshua H., Wood Jason D. Enhancing Public Resilience to Mass-Casualty WMD Terrorism in the United States: Definitions, Challenges, and Recommendations. Defense Threat Reduction Agency, Advanced Systems and Concepts Office, Report Number ASCO 2010042, Contract Number DTRA01-03-D-0017-0018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://fas.org/irp/agency/dod/dtra/resilience.pdf>

⁴⁰ Там само.

управління. Це передбачає, зокрема, запровадження чіткої системи взаємозаміщення керівних посад стратегічної ланки управління, посилення заходів персональної безпеки, програми підготовки резервістів і держслужбовців на випадок дій в умовах надзвичайної ситуації тощо;

- формування іміджу сильної держави, здатної протистояти терористичній загрозі;
- забезпечення прийняттого рівня публічності. Так, заходи щодо залучення громадськості у заходах з протидії терористичній діяльності (у т. ч. участь у навчальних програмах та спеціальних тренуваннях) і подоланні наслідків терористичних атак мають бути широко висвітлені;

- надання підтримки місцевим громадам у їх діяльності з протидії тероризму. Підвищення компетенції спільнот – це потенціал для узгоджених дій і рішень, який формується на основі кращого розуміння потреб суспільства, досягнення консенсусу, встановлення реальних пріоритетів.

Окремо слід зауважити, що у сучасному глобалізованому світі терористична загроза часто має міжнародний характер. За таких умов перед національними урядами постає двоєдине завдання: забезпечувати національну безпеку і сприяти розв'язанню глобальної проблеми. Отже, міжнародне співробітництво у сфері протидії тероризму набуває нині особливого значення, у т. ч. у контексті забезпечення національної стійкості.

ВИСНОВКИ

Щодо протидії діяльності міжнародних терористичних організацій

1. Найбільшу терористичну загрозу у світі наразі становить діяльність ісламістських угруповань джихадистського спрямування. Значне число таких організацій визнано терористичними рішеннями міжнародних організацій (зокрема ООН) та окремих країн, що дозволило застосувати проти них та їх членів численні санкції (у т. ч. блокування рахунків, активів, заборони на торгівлю та контакти з їх лідерами тощо).

2. Результати активних зусиль світової спільноти у боротьбі з міжнародними терористичними організаціями змушують останніх змінювати тактику дій, зміщуючи акценти на розширення своєї діяльності в інших країнах, передусім у країнах Заходу. При цьому вони надаватимуть перевагу вчиненню терористичних атак у місцях масового перебування людей з одночасним нападом на декілька об'єктів, а також використанню для виконання таких дій безпосередньо громадян країн, які є об'єктами атак.

3. З розвитком технологій розширюватиметься діяльність терористичних організацій у кіберпросторі, розвиватимуться методи інформаційно-пропагандистської роботи. Загрозливою тенденцією є активне залучення до терористичної діяльності безпосередньо громадян країн, які є об'єктами терористичних нападів.

4. Загроза вчинення терористичних нападів з боку терористичних угруповань неджихадистського спрямування (право- або ліворадикальних, етнічно-націоналістичних, сепаратистських) оцінюється як достатньо низька. Проте повністю виключати її не можна, особливо з огляду на збільшення масштабів транскордонної міграції, що створює підґрунтя для активізації діяльності, зокрема праворадикальних рухів, у т. ч. тих, що можуть застосувати для досягнення своїх цілей засоби терору під різними приводами.

5. На тлі зростання рівня терористичної загрози у світі міжнародні та регіональні організації, національні уряди багатьох країн активно вживають додаткових заходів у сфері боротьби з тероризмом, спрямовують для цього додаткові ресурси.

6. На міжнародному та регіональному (європейському) рівнях відзначається тенденція до поглиблення співробітництва у сфері боротьби з тероризмом. У першу чергу це стосується питань обміну інформацією, покращення взаємодії спецслужб та правоохоронних органів, посилення контролю за перетином державних кордонів та протидії фінансуванню терористичної діяльності.

7. На національному рівні держави вживають додаткових заходів, спрямованих на профілактику тероризму, вдосконалюють антитерористичне законодавство, розширюють

повноваження силових структур, надаючи їм додаткові інструменти, прагнуть покращити взаємодію та обмін інформацією між уповноваженими органами, створюють нові координуючі органи по боротьбі з тероризмом, посилюють відповідальність за участь у терористичній діяльності.

8. Довіра населення до силових структур, здатність останніх запобігати терористичним атакам та високий рівень професійної підготовки кадрів є чинниками, без яких ефективна боротьба з тероризмом неможлива.

9. Особливої актуальності набуває питання щодо участі збройних сил у боротьбі з тероризмом. Це обумовлено тим, що терористичні прояви часто набувають широких масштабів, і реагування звичайними силами безпеки у таких випадках є недостатнім та не-ефективним. Низкою країн вже передбачена можливість використання армії для боротьби з тероризмом та врегулювання деяких внутрішніх конфліктів. Деякі країни розглядають таку можливість.

10. Важливою складовою у системі протидії діяльності міжнародних терористичних організацій є розширення та зміцнення співробітництва та взаємодії з іноземними спецслужбами, правоохоронними органами, а також міжнародними організаціями у сфері боротьби з тероризмом.

11. У багатьох країнах світу запроваджено ведення списків (переліків), до яких вносяться дані щодо окремих осіб, груп та організацій, стосовно яких запроваджено низку санкційних заходів, здійснюється суворий фінансовий моніторинг з метою недопущення надання ними фінансової, матеріальної або іншої допомоги терористичним організаціям.

Відповідно до світової практики визнання організацій терористичними може здійснюватись у судовому або позасудовому порядку.

12. У сучасному глобалізованому світі терористична загроза часто має міжнародний характер. За таким умов перед національними урядами постає двоєдине завдання: забезпечувати національну безпеку і сприяти розв'язанню глобальної проблеми. Отже, міжнародне співробітництво у сфері протидії тероризму набуває нині особливого значення, у т. ч. у контексті забезпечення національної стійкості.

13. Тероризм – це тактика дій, яку в принципі неможливо знищити. З розвитком науки і технології вона також розвивається і удосконалюється. З огляду на це, актуальність цієї загрози залишатиметься постійною, змінюватись може лише її рівень.

Для її нейтралізації та мінімізації можливих наслідків терористичної діяльності держави мають постійно розвивати спроможності протидії цій загрози, що потребує, серед іншого, значних матеріальних та фінансових ресурсів.

Щодо загроз для України від міжнародного тероризму

14. Наразі Україна не належить до груп країн, для яких рівень загрози від міжнародного тероризму є найвищим (групи 1–2 із запропонованої класифікації). Водночас, враховуючи ідеологію та наміри джихадистських рухів, така тенденція може швидко змінитися. Так, за умови посилення співробітництва у сфері боротьби з тероризмом та активізації участі України в міжнародних антитерористичних заходах лідери певних джихадистських організацій можуть розглядати нашу країну як безпосередній об'єкт для здійснення атак.

15. Хоча для України нині терористична загроза є найвищою за всі попередні роки незалежності, її основним джерелом є не міжнародні терористичні організації, а діяльність квазідержавних утворень т. зв. «ДНР» і «ЛНР», підтримуваних Російською Федерацією.

Методи, які вони використовують для досягнення своїх політичних цілей (*обстріли мирного населення, здійснення диверсій, створення перешкод у роботі міжнародних безпекових організацій, а також загроз життю і здоров'ю їх членів тощо*), відповідають методам діяльності угруповань, визнаних терористичними низкою країн та міжнародних організацій.

16. Існує небезпека для громадян України (як і інших держав), які перебувають на території країн з підвищеним рівнем терористичної загрози (1-ша і 2-га групи). Для мінімізації такої загрози Міністерство закордонних справ України періодично повідомляє про небезпеки для українських громадян за кордоном.

17. У контексті діяльності міжнародних терористичних організацій об'єктами потенційних терористичних посягань на території України можуть стати посольства інших країн, передусім з 1-ої та 2-ої груп запропонованої класифікації. З огляду на це, а також на можливість використання їх країною-агресором для здійснення провокацій, заходи щодо захисту (як фізичного, так і оперативного) дипломатичних установ потребують посилення.

18. Використання міжнародними терористами території нашої держави для транзиту, відпочинку і оздоровлення, незаконного перевезення зброї, людей, наркотичних речовин становить безпосередню загрозу для національної безпеки України, а також може бути використана РФ як для виправдання можливих агресивних дій, під виглядом боротьби з тероризмом, так і у ході інформаційної кампанії проти нашої держави.

Наявність збройного конфлікту на Донбасі, відсутність контролю за ділянкою державного кордону в районі проведення антитерористичної операції, погіршення криміногенної ситуації створюють сприятливе середовище для вчинення міжнародними терористами зазначених дій.

Щодо протидії терористичній діяльності в Україні

19. Україна створила профільне законодавство, а також єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів і мінімізації їх наслідків, визначила порядок прийняття рішень у відповідній сфері. Це є необхідною основою для забезпечення успішної протидії тероризму.

Вплив терористичної загрози може порушити нормальне функціонування держави та суспільства. З метою вжиття своєчасних запобіжних заходів необхідно оцінювати стійкість держави і суспільства (як елементів національної стійкості) до відповідної загрози.

20. Державна система протидії тероризму в Україні є достатньо стійкою за критеріями надійності, існування резервів, адаптивності, реагування, відновлення. Загалом вона дозволяє передбачати загрози, обмежувати їх вплив, своєчасно реагувати, адаптуватися до змін безпекового середовища, забезпечувати розвиток системи.

На стійкість державної системи протидії тероризму можуть здійснювати негативний вплив, зокрема, такі чинники:

- політичні впливи на державну систему протидії тероризму;
- недостатність або відсутність координації та міжвідомчої взаємодії;

- недостатня компетентність управлінської ланки суб'єктів боротьби з тероризмом;
- невідповідність особового складу суб'єктів боротьби з тероризмом до виконання завдань на різних етапах боротьби з тероризмом;
- недостатнє матеріально-технічне забезпечення, неефективне використання наявних фінансових та матеріальних ресурсів;
- недовіра з боку населення і, як результат, – можлива протидія роботі суб'єктів боротьби з тероризмом.

21. Враховуючи, що терористичної загрози не можна уникнути повністю, важливим є її сприйняття суспільством як загрози усвідомленої і контрольованої. Це знижує рівень страху серед населення, дозволяє уникнути паніки, вживати узгоджених заходів, а також зменшити наслідки терактів.

У контексті підвищення стійкості суспільства до терористичної загрози важливим завданням держави є постійна робота з населенням з метою формування у суспільстві відчуття захищеності та розуміння порядку дій у випадку підвищення рівня терористичної загрози.

Інформування населення на постійній основі про характер і масштаби небезпеки, рівень терористичної загрози і вчинення терактів, проведення навчань із підготовки населення до дій в умовах таких загроз, формування громадської думки з метою сприяння державній політиці у відповідній сфері і налагодження взаємодії з громадськістю щодо протидії тероризму суттєво підвищують стійкість як суспільства, так і державної системи протидії тероризму.

22. Проведення АТО на території окремих районів Донецької і Луганської областей виявило низку проблем в її організаційно-правовому забезпеченні. З огляду на зміну безпекової ситуації та трансформацію характеру терористичної загрози для України анти-терористичне законодавство потребує певного удосконалення, у т. ч. оновлення концептуальних засад, унормування окремих процедур, приведення у відповідність норм різних законодавчих актів. Це дозволить підвищити результативність діяльності правоохоронних органів у цій сфері.

Під час удосконалення нормативно-правової бази боротьби з тероризмом в Україні доцільно враховувати як власний, так і світовий досвід у цій сфері, у т. ч. передбачати використання нових технологій і методів такої антитерористичної діяльності.

23. Концептуальні засади боротьби з тероризмом в Україні потребують оновлення з огляду на кардинальні зміни у безпековому середовищі й трансформацію характеру терористичної загрози для України.

Концепція боротьби з тероризмом, схвалена Указом Президента України від 23 квітня 2013 року № 230/2013, потребує оновлення. Крім того, має бути розроблений і поданий у встановленому порядку на розгляд Ради національної безпеки і оборони України проект Стратегії протидії тероризму, яка має визначити чіткі пріоритети державної політики у сфері протидії тероризму, зважаючи на поточну безпекову ситуацію та прогноз щодо її розвитку.

24. Українським законодавством передбачено, що для визнання організації терористичною має бути прийняте відповідне судове рішення. Проте відповідний правовий механізм не визначено ані Законом України «Про боротьбу з тероризмом», ані будь-яким іншим нормативно-правовим документом. Неврегульованість цього питання не дає змоги реалізовувати окремі положення законодавства щодо протидії фінансуванню тероризму, виявлення, арешту та вилучення фінансових та інших активів організацій і осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності.

Визнання у встановленому порядку незаконних збройних формувань так званих «ДНР/ЛНР» терористичними організаціями створить зрозумілі для міжнародної спільноти підстави для заморожування рахунків і активів таких організації та осіб, причетних до їх діяльності, встановлення заборони на контакти з їх лідерами та інших санкцій. Крім цього, це дозволить посилити позиції України у Мінському процесі, Міжнародному суді ООН, а також у переговорах з іншими державами і міжнародними організаціями з приводу порушення РФ вимог Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 року.

25. Законодавством України передбачено дві альтернативні процедури формування санкційних списків щодо суб'єктів, які ведуть терористичну діяльність або сприяють їй: у судовому порядку – на підставі Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» та у позасудовому порядку – на підставі Закону України «Про санкції». Обидві процедури потребують удосконалення й узгодження з нормами інших законодавчих актів.

26. Зміна характеру терористичної загрози в Україні вкрай негативно позначилась на криміногенній ситуації. Починаючи з 2014 р. в Україні спостерігається різке зростання кількості зареєстрованих кримінальних правопорушень за статтями 258 (терористичний акт), 258–1 (втягнення у вчинення терористичного акту), 258–2 (публічні заклики до вчинення терористичного акту), 258–3 (створення терористичної групи чи терористичної організації), 258–4 (сприяння вчиненню терористичного акту), 258–5 (фінансування тероризму) Кримінального кодексу України.

Водночас викликає занепокоєння існування відчутної різниці між кількістю зареєстрованих терористичних злочинів, а також кількістю проваджень за цими правопорушеннями, які були передані до суду, та кількістю засуджених за цими статтями Кримінального кодексу України.

Практика застосування національного антитерористичного законодавства свідчить про недостатню ефективність діяльності органів досудового розслідування в кримінальних провадженнях щодо злочинів, передбачених зазначеними статтями Кримінального кодексу України. Має місце дублювання кримінально-процесуальних повноважень органів досудового розслідування щодо терористичних злочинів.

27. Аналіз та оцінка діяльності спецслужб, правоохоронних та судових органів, її ефективності та недоліків мають стати вагомим засобом коригування державної політики у сфері протидії тероризму. Такі заходи мають здійснюватися як на постійній основі уповноваженими координуючими і контролюючими органами (зокрема, РНБОУ, Об'єднаним комітетом з питань розвідувальної діяльності, АТЦ при СБУ), так і у рамках Комплексного огляду сектору безпеки і оборони України.

Комплексний підхід до проблем протидії тероризму є одним з визначальних факторів успішного протистояння терористичній загрозі.

28. З огляду на зростання рівня терористичної загрози для України правоохоронним органам та спецслужбам України доцільно сконцентрувати зусилля на підвищенні ефективності міжвідомчої координації та забезпеченні ефективного та оперативного обміну інформацією, а також удосконаленні взаємодії з іншими центральними та місцевими органами влади з питань запобігання і боротьби з тероризмом.

29. В умовах посилення зовнішнього впливу на національні громади в контексті збільшення тиску на державну владу України щодо створення національних автономій

необхідно зосередити зусилля на проведенні попереджувально-профілактичних заходів з метою недопущення переростання цих процесів у загрозу національній безпеці України.

Важливе значення має усунення причин для формування конфліктного потенціалу в суспільстві як живильного середовища для поширення екстремістських поглядів і тероризму.

30. Важливим напрямом антитерористичної діяльності є взаємодія і кооперація правоохоронних органів і спеціальних служб з науковими установами і дослідницькими центрами. Це сприятиме розвитку існуючих та впровадженню інноваційних методів, засобів і систем, що використовуються у протидії тероризму.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. АТЦ при СБУ доцільно:

- підготувати зміни до Концепції боротьби з тероризмом, схваленої Указом Президента України від 23 квітня 2013 року № 230/2013;
- розпочати підготовку проекту Стратегії протидії тероризму в Україні, що має містити такі принципові положення, як:
 - аналіз характеру терористичної загрози в Україні;
 - мета і пріоритети (цілі) державної політики у сфері протидії тероризму;
 - комплекс заходів і методів реалізації визначених цілей;
 - обсяг і джерела фінансування заходів у рамках Стратегії.

Серед пріоритетів державної політики у сфері протидії тероризму доцільно виділити зокрема такі:

- усунення загроз життю і безпеці громадян, інтересам суспільства та держави, що виникли внаслідок агресії РФ проти України і мали проявом збройний конфлікт на території Донецької і Луганської областей;
- створення і підтримання необхідного рівня антитерористичної захищеності після повернення під контроль окремих районів Донецької та Луганської областей;
- недопущення та припинення можливих терористичних проявів на решті території України як результату гібридної агресії РФ;
- підвищення ефективності діяльності єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків.

2. Для підготовки проекту Стратегії протидії тероризму в Україні доцільно створити міжвідомчу робочу групу за участю представників Служби безпеки України, Адміністрації Президента України, Апарату РНБОУ, Кабінету Міністрів України, Національного інституту стратегічних досліджень, іноземних експертів та ін.

Доцільним вважається проведення публічного обговорення підготовленого документа із залученням провідних вітчизняних і міжнародних експертів з питань протидії тероризму.

3. Кабінету Міністрів України доцільно:

- підготувати законопроекти:
 - про внесення змін до статті 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», доповнивши перелік суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, словами: «Національна гвардія України»;
 - про внесення змін до статті 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», додавши Національну гвардію України до переліку суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції;
 - про внесення змін до Закону України «Про санкції», визначивши критерії віднесення суб'єктів (організацій, фізичних і юридичних осіб) до таких, що здійснюють терористичну діяльність або сприяють їй;

- опрацювати положення законів України «Про боротьбу з тероризмом», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» та «Про санкції» з метою законодавчого визначення єдиного підходу до визнання організації терористичною, а також удосконалення й узгодження процедур ведення відповідних санкційних списків (переліків, реєстрів);
- підготувати зміни до Порядку формування переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 966, у частині уточнення порядку внесення до цього переліку організацій, визнаних терористичними на території України, та виключення з нього.

4. Верховній Раді України при опрацюванні законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення механізмів боротьби з тероризмом» (№ 2139 від 13 лютого 2015 р.) слід враховувати таке:

- функцію щодо ведення реєстру організацій, визнаних терористичними на території України, доцільно покласти на Службу безпеки України;
- при визначенні Верховного Суду України як суду першої інстанції у справах про визнання організацій терористичними необхідне внесення змін та доповнень до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення повноважень ВСУ як суду першої інстанції у справах про визнання організацій терористичними;
- необхідно усунути колізію між запропонованими змінами до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» щодо можливості компетентного органу визнавати організацію терористичною та нормами Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо такого визнання у судовому порядку;
- доцільно визначити термін оскарження судового рішення щодо визнання організації терористичною не з моменту його винесення, а з дати його оприлюднення;
- слід визначити суб'єктів, які можуть звертатися до суду щодо відміни рішення про визнання організації терористичною.

5. Участь України у міжнародних антитерористичних навчаннях, цільових тренінгах сприятиме посиленню взаємодії з іншими країнами з питань протидії тероризму, налагодженню обміну інформацією між уповноваженими органами як на міжнародному, так і на національному рівнях.

У цьому контексті СБУ та інші суб'єкти боротьби з тероризмом мають активно використовувати можливості утвореної в Україні спільної з НАТО Платформи з вивчення досвіду протидії гібридній війні, а також розвивати співробітництво з Центром передового досвіду НАТО з питань протидії тероризму (м. Анкара, Туреччина).

6. З метою оновлення моделі взаємовідносин правоохоронних органів і спеціальних служб України з населенням з питань запобігання і протидії тероризму вважається доцільним АТЦ при СБУ спільно з іншими суб'єктами боротьби з тероризмом, а також Національним інститутом стратегічних досліджень, вітчизняними й іноземними експертами розробити відповідний План заходів, який передбачав би, зокрема:

- підготовку і реалізацію заходів, які дозволяють ефективно комунікувати з населенням, у т. ч. одразу після вчинення терористичного акту;
- організацію і проведення навчальних програм для населення щодо їх можливої участі та ліквідації наслідків терористичних актів (надання першої медичної допомоги,

гасіння пожеж тощо). Такі програми мають стати обов'язковими для навчальних закладів усіх рівнів, а також пропонуватися центрами зайнятості. Це дозволяє сформувати у населення відчуття залучення до спільної справи державного значення, а також контролюваності ситуації;

- планування на випадок надзвичайних ситуацій (у т. ч. вчинення терактів), яке також має бути орієнтоване на вжиття *заходів із забезпечення безперервності процесу державного управління*. Це передбачає, зокрема, запровадження чіткої системи взаємозаміщення керівних посад стратегічної ланки управління, посилення заходів їх персональної безпеки, програми підготовки резервістів і держслужбовців на випадок дій в умовах надзвичайної ситуації тощо;

- формування іміджу сильної держави, здатної протистояти терористичній загрозі;
- забезпечення прийняттого рівня публічності. Так, заходи щодо залучення громадськості до протидії терористичній діяльності (у т. ч. участь у навчальних програмах та спеціальних тренуваннях) і подоланні наслідків терористичних атак мають бути широко висвітлені;

- надання підтримки місцевим громадам у їх діяльності з протидії тероризму та ін.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Дані Генеральної прокуратури України про зареєстровані кримінальні правопорушення за статтями 258, 258-1, 258-2, 258-3, 258-4, 258-5 КК України упродовж 2013-2016 рр. та січня-квітня 2017 р.*

Розділи та статті КК України/період	2013 р.			2014 р.			2015 р.			2016 р.			січень-квітень 2017 р.		
	Зареєстровано	Кримінальні правопорушення, у яких провадження закрито	Обліковано кримінальних правопорушень у звітному періоді	Зареєстровано	Кримінальні правопорушення, у яких провадження закрито	Обліковано кримінальних правопорушень у звітному періоді	Зареєстровано	Кримінальні правопорушення, у яких провадження закрито	Обліковано кримінальних правопорушень у звітному періоді	Зареєстровано	Кримінальні правопорушення, у яких провадження закрито	Обліковано кримінальних правопорушень у звітному періоді	Зареєстровано	Кримінальні правопорушення, у яких провадження закрито	Обліковано кримінальних правопорушень у звітному періоді
Терористичний акт, ст. 258	4		4	1515	16	1499	1305	12	1295	1869	4	1865	538	1	538
Втягнення у вчинення терористичного акту, ст. 258-1				7		7	1		1	5	3	2	0	0	0
Публічні заклики до вчинення терористичного акту, ст. 258-2	2	1	1	5	1	4	5	1	4	5	3	2	0	0	0
Створення терористичної групи чи терористичної організації, ст. 258-3	1		1	489	11	478	877	31	849	411	21	391	130	3	129
Сприяння вчиненню терористичного акту, ст. 258-4				12	1	11	7		7	4	3	1	0	0	0
Фінансування тероризму, ст. 258-5	3	2	1	60	6	54	184	46	138	99	15	84	23	0	23

* Джерело: листи ГПУ від 27.08.2015 р. № 19/4-1222 вих.-15 та від 22.05.2017 р. № 19/4-741 вих.-17.

**Дані Державної судової адміністрації України про кількість засуджених осіб за злочини,
передбачені статтями 258–258–5 КК України за 2012–2016 рр.***

Роки	Статті та частини КК України	Види злочинів	Засуджено осіб
2012	258	Терористичний акт	
	258–1	Втягнення у вчинення терористичного акту	
	258–2	Публічні заклики до вчинення терористичного акту	
	258–3	Створення терористичної групи чи терористичної організації	
	258–4	Сприяння вчиненню терористичного акту	
	258–5	Фінансування тероризму	
2013	258	Терористичний акт	1
	258–1	Втягнення у вчинення терористичного акту	
	258–2	Публічні заклики до вчинення терористичного акту	1
	258–3	Створення терористичної групи чи терористичної організації	
	258–4	Сприяння вчиненню терористичного акту	
	258–5	Фінансування тероризму	
2014	258	Терористичний акт	
	258–1	Втягнення у вчинення терористичного акту	
	258–2	Публічні заклики до вчинення терористичного акту	
	258–3	Створення терористичної групи чи терористичної організації	
	258–4	Сприяння вчиненню терористичного акту	3
	258–5	Фінансування тероризму	
2015	258	Терористичний акт	1
	258–1	Втягнення у вчинення терористичного акту	
	258–2	Публічні заклики до вчинення терористичного акту	1
	258–3	Створення терористичної групи чи терористичної організації	12
	258–4	Сприяння вчиненню терористичного акту	1
	258–5	Фінансування тероризму	2
2016	258	Терористичний акт	7
	258–1	Втягнення у вчинення терористичного акту	
	258–2	Публічні заклики до вчинення терористичного акту	1
	258–3	Створення терористичної групи чи терористичної організації	59
	258–4	Сприяння вчиненню терористичного акту	1
	258–5	Фінансування тероризму	4

*Джерело: Додаток до листів ДСА від 03.09.2015 р. № інф/Д 414–15–393/15 та від 29.05.2017 р. № інф/Д 420–17–406/17.

**Статті Кримінального кодексу України,
які передбачають відповідальність за терористичні злочини**

КК України у редакції станом на 20.09.2006 р.	КК України у чинній редакції
<p>Стаття 258. Терористичний акт</p> <p>1. Терористичний акт, тобто застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, які створювали небезпеку для життя чи здоров'я людини або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків, якщо такі дії були вчинені з метою порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення, або з метою впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного (терориста), а також погроза вчинення зазначених дій з тією самою метою – караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років.</p> <p>2. Ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони призвели до заподіяння значної майнової шкоди чи інших тяжких наслідків, – караються позбавленням волі на строк від семи до дванадцяти років.</p> <p>3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, що призвели до загибелі людини, – караються позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років або довічним позбавленням волі.</p> <p>4. Створення терористичної групи чи терористичної організації, керівництво такою групою чи організацією або участь у ній, а так само матеріальне, організаційне чи інше сприяння створенню або діяльності терористичної групи чи терористичної організації – караються позбавленням волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років.</p> <p>5. Звільняється від кримінальної відповідальності за діяння, передбачене в частині четвертій цієї статті, особа, крім організатора і керівника, яка добровільно повідомила про нього правоохоронний орган і сприяла припиненню існування або діяльності терористичної групи чи організації або розкриттю злочинів, вчинених у зв'язку із створенням або діяльністю такої групи чи організації, якщо в її діях немає складу іншого злочину.</p>	<p>Стаття 258. Терористичний акт</p> <p>1. Терористичний акт, тобто застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, які створювали небезпеку для життя чи здоров'я людини або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків, якщо такі дії були вчинені з метою порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення, або з метою впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного (терориста), а також погроза вчинення зазначених дій з тією самою метою – караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з конфіскацією майна або без такої.</p> <p>2. Ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони призвели до заподіяння значної майнової шкоди чи інших тяжких наслідків, – караються позбавленням волі на строк від семи до дванадцяти років з конфіскацією майна або без такої.</p> <p>3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, що призвели до загибелі людини, – караються позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років або довічним позбавленням волі з конфіскацією майна або без такої.</p> <p>{Частину четверту статті 258 виключено на підставі Закону № 170-V від 21.09.2006}</p> <p>{Частину п'яту статті 258 виключено на підставі Закону № 170-V від 21.09.2006}</p> <p>6. Особа звільняється від кримінальної відповідальності за діяння, передбачене частиною першою цієї статті в частині погрози вчинення терористичного акту, якщо вона до повідомлення їй про підозру у вчиненні нею злочину добровільно повідомила правоохоронний орган про цей злочин, сприяла його припиненню або розкриттю, у разі якщо внаслідок цього і вжитих заходів було відвернено небезпеку для життя чи здоров'я людини або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків, якщо в її діях немає складу іншого злочину.</p>

<p>КК України у редакції станом на 20.09.2006 р.</p>	<p>КК України у чинній редакції</p>
	<p>Стаття 258–1. Втягнення у вчинення терористичного акту</p> <p>1. Втягнення особи у вчинення терористичного акту або примушування до вчинення терористичного акту з використанням обману, шантажу, уразливого стану особи, або із застосуванням чи погрозою застосування насильства – карається позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років з конфіскацією майна або без такої.</p> <p>2. Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені щодо кількох осіб або повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або службовою особою з використанням службового становища, – караються позбавленням волі на строк від чотирьох до семи років з конфіскацією майна або без такої.</p> <p>{Кодекс доповнено статтею 258–1 згідно із Законом № 170-V від 21.09.2006; зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1689-VII від 07.10.2014}</p>
	<p>Стаття 258–2. Публічні заклики до вчинення терористичного акту</p> <p>1. Публічні заклики до вчинення терористичного акту, а також розповсюдження, виготовлення чи зберігання з метою розповсюдження матеріалів з такими закликами – караються виправними роботами на строк до двох років або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк з конфіскацією майна або без такої.</p> <p>2. Ті самі дії, вчинені з використанням засобів масової інформації, – караються обмеженням волі на строк до чотирьох років або позбавленням волі на строк до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна або без такої.</p> <p>{Кодекс доповнено статтею 258–2 згідно із Законом № 170-V від 21.09.2006; зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1689-VII від 07.10.2014}</p>
	<p>Стаття 258–3. Створення терористичної групи чи терористичної організації</p> <p>1. Створення терористичної групи чи терористичної організації, керівництво такою групою чи організацією або участь у ній, а так само організаційне чи інше сприяння створенню або діяльності терористичної групи чи терористичної організації – караються позбавленням волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років з конфіскацією майна або без такої.</p> <p>2. Звільняється від кримінальної відповідальності за діяння, передбачене частиною першою цієї статті, особа, крім організатора і керівника терористичної групи чи терористичної організації, яка добровільно повідомила правоохоронний орган про відповідну терористичну діяльність, сприяла її припиненню або розкриттю злочинів, вчинених у зв'язку із створенням або діяльністю такої групи чи організації, якщо в її діях немає складу іншого злочину.</p> <p>{Кодекс доповнено статтею 258–3 згідно із Законом № 170-V від 21.09.2006; із змінами, внесеними згідно із Законами № 2258-VI від 18.05.2010, № 1689-VII від 07.10.2014}</p>

КК України у редакції станом на 20.09.2006 р.	КК України у чинній редакції
	<p>Стаття 258-4. Сприяння вчиненню терористичного акту</p> <p>1. Вербування, озброєння, навчання особи з метою вчинення терористичного акту, а так само використання особи з цією метою – караються позбавленням волі на строк від трьох до восьми років з конфіскацією майна або без такої.</p> <p>2. Ті самі дії, вчинені щодо кількох осіб або повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або службовою особою з використанням свого службового становища, – караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з конфіскацією майна або без такої.</p> <p>{Кодекс доповнено статтею 258-4 згідно із Законом № 170-V від 21.09.2006; зі змінами, внесеними згідно із Законами № 2258-VI від 18.05.2010, № 1689-VII від 07.10.2014}</p>
	<p>Стаття 258-5. Фінансування тероризму</p> <p>1. Фінансування тероризму, тобто дії, вчинені з метою фінансового або матеріального забезпечення окремого терориста чи терористичної групи (організації), організації, підготовки або вчинення терористичного акту, втягнення у вчинення терористичного акту, публічних закликів до вчинення терористичного акту, сприяння вчиненню терористичного акту, створення терористичної групи (організації), – караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до двох років та з конфіскацією майна.</p> <p>2. Ті самі дії, вчинені повторно або з корисливих мотивів, або за попередньою змовою групою осіб, або у великому розмірі, або якщо вони призвели до заподіяння значної майнової шкоди, – караються позбавленням волі на строк від восьми до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна.</p> <p>3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою чи в особливо великому розмірі, або якщо вони призвели до інших тяжких наслідків, – караються позбавленням волі на строк від десяти до двадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна.</p> <p>4. Особа, крім організатора або керівника терористичної групи (організації), звільняється від кримінальної відповідальності за дії, передбачені цією статтею, якщо вона добровільно до притягнення до кримінальної відповідальності повідомила про відповідну терористичну діяльність або іншим чином сприяла її припиненню або запобіганню злочину, який вона фінансувала або вчиненню якого сприяла, за умови, що в її діях немає складу іншого злочину.</p> <p>Примітка. 1. Фінансування тероризму визнається вчиненим у великому розмірі, якщо розмір фінансового або матеріального забезпечення перевищує шість тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>2. Фінансування тероризму визнається вчиненим в особливо великому розмірі, якщо розмір фінансового або матеріального забезпечення перевищує вісімнадцять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>{Кодекс доповнено статтею 258-5 згідно із Законом № 2258-VI від 18.05.2010}</p>

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ
У СВІТІ ТА В УКРАЇНІ**
Аналітична доповідь

Редагування: *І.І. Бажал*
Коректура: *О.І. Сабадаш, О.М. Романова*
Комп'ютерне верстання: *О.М. Адулов*

Відповідальний за випуск: *О.М. Романова*

Оригінал-макет підготовлено
у Національному інституті стратегічних досліджень:
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030
Тел./факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/8. Ум. друк. арк. 6,975
Наклад 150 прим. Зам. № ДФ __

ПП «Видавництво Фенікс»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 07.12.2000 р.
03067, Київ, вул. Шутова, 13-б
www.fenixprint.com.ua