

УДК 342.922:351.74 (477)

**ПОЛІЩУК С.М.**, начальник відділу Українського науково-дослідного інституту спеціальної техніки та судових експертиз Служби безпеки України.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3142-9163>.

## УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ

**Анотація.** У статті аналізуються сучасні терористичні загрози. Міститься аналіз нормативно-правових актів з питань боротьби з тероризмом. Висвітлюється позитивний досвід США щодо визначення рівнів терористичних загроз. Визначено шляхи удосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом.

**Ключові слова:** тероризм, терористична загроза, рівні терористичної загрози, загальнодержавна система боротьби з тероризмом.

**Summary.** The article analyzes modern terrorist threats. It is noted that today the level of terrorist threat in Ukraine is determined by a number of factors, both external and internal. The article contains an analysis of regulations on combating terrorism. The positive experience of the United States in determining the levels of terrorist threats is highlighted. Ways to improve the national system of combating terrorism have been identified.

**Keywords:** terrorism, terrorist threat, levels of terrorist threat, national system of countering terrorism.

**Аннотация.** В статье анализируются современные террористические угрозы. Содержится анализ нормативно-правовых актов по вопросам борьбы с терроризмом. Освещается позитивный опыт США касательно определения уровней террористических угроз. Определены пути совершенствования общегосударственной системы борьбы с терроризмом.

**Ключевые слова:** терроризм, террористическая угроза, уровни террористической угрозы, общегосударственной системы борьбы с терроризмом.

**Постановка проблеми.** Відповідно до Концепції боротьби з тероризмом терористична загроза – існуючі та потенційно можливі чинники, що створюють небезпеку вчинення терористичного акту щодо об'єкта можливих терористичних посягань та настання негативних наслідків від нього. Сьогодні серед терористичних загроз виділяється: активізація в Україні сепаратистських рухів та провокування таких настроїв у місцях компактного проживання національних меншин; агресивні дії Російської Федерації відносно України; зростання рівня злочинності, пов'язаної з незаконним обігом вогнепальної зброї, боєприпасів, вибухових і отруйних речовин та інших засобів масового ураження; посилення інтересу до України з боку міжнародної організованої злочинності у сферах незаконної міграції, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, контрабанди зброї, небезпечних матеріалів та наркотичних засобів, відходів біологічних та хімічних речовин, ядерних матеріалів; внутрішні міграційні процеси, в тому числі спричинені збройною агресією Російської Федерації проти України, а також загострення міграційної кризи у світі [1].

Актуалізує терористичну загрозу наявність на території України потенційно небезпечних та уразливих у терористичному плані об'єктів, які з огляду на світовий досвід можуть розглядатися як потенційні цілі терористів [1; 2].

**Результати аналізу наукових публікацій.** Проблеми удосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом досліджували у своїх роботах Антипенко В.Ф., Ємельянов В.П., Крутов В.В., Леонов Б.Д., Мокляк В.В., Семенюк О.Г., Кубальський В.Н., Рижов І.М., Ткачов І.В. та ін.

Водночас, терористичні загрози постійно трансформуються, з'являються нові види таких загроз, що актуалізує дослідження заходів з їх нейтралізації. Крім цього, досі невирішеною залишається проблема антитерористичного захисту потенційно небезпечних об'єктів, визначення порядку їх віднесення до об'єктів можливих терористичних посягань, розробки особливих правил антитерористичної безпеки. 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 [3, с. 4].

**Метою статті** є удосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом на підставі аналізу терористичних загроз, що постали перед Україною.

**Виклад основного матеріалу.** Чинна сьогодні Стратегія національної безпеки України [4] до актуальних терористичних загроз національній безпеці України відносить: 1) агресивні дії Росії, що здійснюються для виснаження української економіки і підризу суспільно-політичної стабільності з метою знищення держави Україна і захоплення її території, а саме: розвідувально-підбивна і диверсійна діяльність, дії, спрямовані на розпалювання міжетнічної, міжконфесійної, соціальної ворожнечі і ненависті, сепаратизму і тероризму, створення і всебічна підтримка, зокрема військова, маріонеткових квазідержавних утворень на тимчасово окупованій території частини Донецької та Луганської областей (п. 3.1); 2) неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України: діяльність незаконних збройних формувань, зростання злочинності, незаконне використання вогнепальної зброї (п. 3.2); 3) загрози безпеці критичної інфраструктури: критична зношеність основних фондів об'єктів інфраструктури України та недостатній рівень їх фізичного захисту; недостатній рівень захищеності критичної інфраструктури від терористичних посягань і диверсій (п. 3.8).

За рівнем терористичних загроз ситуація, що склалася в Україні, є унікальною у межах Єврозони та створює осередок нестабільності в усьому регіоні. Діяльність терористичних організацій і диверсійних груп, ведення гібридної війни сусідньою країною спрямовані на повалення конституційного ладу в Україні. У нинішніх умовах діяльність міжнародних терористичних організацій не лише негативно позначається на безпековому середовищі, а й становить безпосередню загрозу для національної безпеки України [3, с. 4]. Сьогодні рівень терористичної загрози в Україні визначає низка факторів як зовнішнього, так і внутрішнього характеру.

Агресія Російської Федерації проти України утворила живильне середовище для терористичної діяльності. Активне використання оснащених та підготовлених Росією терористичних угруповань для реалізації її агресивних планів, підтримка нею терористичних утворень у Донецькій і Луганській областях створюють загрозу зростання масштабів і поширення терористичної діяльності на інші регіони України [5, с. 6, 7]. Бойовики, які діють в Україні, користуються постійною підтримкою з території Російської Федерації, що здійснює масштабні поставки озброєння, військової техніки, боєприпасів, надає значні матеріальні та фінансові ресурси, а також проводить їх підготовку на своїх військових полігонах [3, с. 4]. За даними офісу Генерального

прокурора, за ст. 258 КК України у 2014 – 2019 рр. обліковано 5644 кримінальних провадження, вручено повідомлення про підозру в 130 провадженнях, направлено до суду 1875 кримінальних проваджень. Більшість злочинів, кваліфікованих за ст. 258 КК України, стосується членів незаконних збройних формувань у контексті захоплення контролю над частинами територій Донецької та Луганської областей та подальшого збройного конфлікту [6].

Для підвищення в Україні рівня терористичної загрози підґрунтям стають низка зовнішніх чинників, серед яких, зокрема, виділяється тенденція до збільшення в Україні кількості осіб – вихідців із держав, в яких нестабільні економіка і політична ситуація та на територіях яких активно діють терористичні організації [1].

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 [3, с. 11].

З огляду на активізацію діяльності міжнародних терористичних організацій та угруповань у державах Близького Сходу та Центральної Азії, Євросоюзу, Північної Африки, а також загальну військову та суспільно-політичну ситуацію в Україні особливу небезпеку становить діяльність міжнародної терористичної організації “Ісламська держава”, представники якої намагаються активно використовувати канали нелегальної міграції для переховування та переправлення бойовиків з Північного Кавказу, Центральної Азії та Європи транзитом через територію України. Отже, небезпечною залишається тенденція підвищеної заінтересованості до території України як транзитної зони з боку міжнародних злочинних угруповань, які діють, зокрема, у сферах незаконної міграції, нелегального переміщення зброї, небезпечних матеріалів та наркотичних засобів, фінансового та іншого забезпечення діяльності міжнародних терористичних організацій [7, с. 119]. Збільшується вірогідність використання ними в Україні терористичних методів як способу досягнення політичної мети або привернення уваги громадськості до своїх ідеологічних чи інших поглядів [7, с. 8]. Можливість використання міжнародними терористами території України 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 України [3, с. 4].

Потенціальною загрозою для України є формування за її межами потужних законспірованих ланок міжнародних терористичних організацій, метою яких є вчинення терористичних актів у різних регіонах світу, передусім в країнах, що беруть участь у міжнародних антитерористичних операціях. Зауважимо, що Україна бере активну участь в урегулюванні тривалих збройних конфліктів, міжнародних антитерористичних операціях, що є одним з чинників підвищення рівня терористичної загрози в нашій державі [8, с. 18].

З огляду на сучасні терористичні загрози розроблено нову редакцію Концепції боротьби з тероризмом, яка проголошує, що терористичні загрози, що постали перед Україною, вимагають удосконалення функціонування загальнодержавної системи боротьби з тероризмом. Пунктом 1 Плану заходів з реалізації Концепції боротьби з тероризмом в Україні, затвердженим Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.01.21 р. № 7-р, передбачено провести аналіз загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, за результатами сформулювати модель загальнодержавної системи боротьби з

тероризмом з урахуванням потенційних терористичних загроз національній безпеці України та фінансово-економічних можливостей держави [9].

Рівні терористичних загроз та заходи реагування суб'єктів боротьби з тероризмом на загрозу вчинення або вчинення терористичного акту визначаються Положенням про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків (далі – Положення), затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.16 р. № 92 [10].

Згідно з п. 7 Положення залежно від наявної інформації про загрозу вчинення або вчинення терористичного акту встановлюються такі рівні терористичних загроз:

- “сірий (можлива загроза)” – за наявності факторів (умов), що сприяють вчиненню терористичного акту;
- “синій (потенційна загроза)” – за наявності інформації, що потребує підтвердження, про підготовку до вчинення терористичного акту;
- “жовтий (імовірна загроза)” – за наявності достовірної (підтвердженої) інформації про підготовку до вчинення терористичного акту;
- “червоний (реальна загроза)” – у разі вчинення терористичного акту [10].

Рішення про встановлення, зміну, скасування рівня терористичної загрози, строк та район дії рівня терористичної загрози приймає керівник Антитерористичного центру за письмовим дозволом Голови СБУ. Про прийняте рішення керівник Антитерористичного центру негайно інформує Президента України (п. 8 Положення) [10].

До речі, схожа система рівнів терористичної загрози функціонує в США. Спробуємо її охарактеризувати, оскільки ця країна має величезний досвід розв'язання цієї проблеми.

Систему рівнів терористичної загрози (або рівнів терористичної небезпеки) було розроблено у США після подій 11 вересня 2001 р. у відповідь на численні скарги громадян країни про те, що держоргани не надають роз'яснень про ступінь такої небезпеки в той чи інший момент. Систему було введено з березня 2002 р. Вона складається з п'яти рівнів, що розрізняються за кольором: зелений, синій, жовтий, помаранчевий і червоний. Найменший ступінь небезпеки, що відповідає повсякденній нормі – це зелений колір, найвищий – червоний (синій рівень відповідає заклику “бути насторожі”, жовтий характеризується як “серйозний”, помаранчевий – як “критичний”). Визначення рівня терористичної загрози відбувається згідно з інформацією про активність різних екстремістських організацій (у тому числі терористичних), що отримують спеціальні служби США. Оголошення того чи іншого “кольору” (як правило, міністром юстиції) спричиняє певні дії влади. У випадках із “зеленим” і “синім” рівнями жодних надзвичайних заходів не вживають. “Жовтий” рівень передбачає посилене спостереження за об'єктами, які можуть зазнати терористичної атаки. При цьому діяльність різних департаментів, таких як Національне агентство внутрішньої безпеки, має бути максимально скоординованою. У випадку з “помаранчевим” рівнем у США вживають додаткових заходів безпеки на військових базах, у морських портах, аеропортах і на залізницях; посилюють охорону кордонів, мостів, тунелів, АЕС, а за межами США – американських посольств і представництв. У разі оголошення “червоного” рівня припиняють роботу і закриваються громадські та урядові установи. Увесь персонал евакуюється у спеціально відведені місця, зокрема, в підземні бункери. [11]. Останнім часом загрозливою залишається тенденція щодо залучення до терористичної діяльності безпосередньо громадян країн, які є об'єктами терористичних нападів. 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*) [3, с. 7].

Враховуючи позитивний досвід США та з огляду на потребу вжиття заходів щодо систематизації матеріалів вивчення зарубіжного досвіду боротьби з тероризмом (п. 17 Плану), слухними слід визнати пропозиції щодо внесення до Закону України “Про боротьбу з тероризмом” статті, яка має наголошувати, що “ступінь терористичної загрози визначається відповідно до п’ятибальної шкали, а дії, спрямовані на протидію тероризму, мають відповідати ступеню терористичної загрози” [12, с. 459].

Не останню роль у боротьбі з тероризмом відіграє належна організація та проведення антитерористичної операції – комплексу скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження та припинення злочинних діянь, здійснюваних з терористичною метою, звільнення заручників, ліквідацію терористів, мінімізацію наслідків терористичного акту чи іншого злочину, вчиненого з терористичною метою.

Зокрема, до таких спеціальних дій і заходів сил охорони правопорядку належать спеціальні операції, які проводяться в разі, коли терористичний акт загрожує загибеллю багатьох людей чи іншими тяжкими наслідками або якщо його вчинено одночасно на території кількох областей, районів чи міст; ситуація, пов’язана з учиненням або загрозою вчинення терористичного акту, є невизначеною щодо причин та обставин її виникнення і подальшого розвитку; вчинення терористичного акту зачіпає міжнародні інтереси України та її відносини з іноземними державами; реагування на вчинення дій з ознаками терористичного акту належить до компетенції різних правоохоронних та інших державних органів; очевидна неможливість попередження або припинення терористичного акту силами правоохоронних та місцевих органів виконавчої влади окремого регіону [12, с. 459].

Координуючу функцію у діяльності суб’єктів боротьби з тероризмом, у попередженні терористичних актів стосовно державних діячів, критичних об’єктів життєзабезпечення населення, об’єктів підвищеної небезпеки, актів, що загрожують життю і здоров’ю значної кількості людей, та їх припинення здійснює Антитерористичний центр – постійно діючий орган при СБ України. Тому посилення ролі цього органу є необхідним заходом у сфері боротьби з тероризмом [3, с. 4, 7; 14, с. 113].

### **Висновки.**

Сьогодні Україною не вироблена комплексна стратегія дій ані щодо терористичної діяльності як форми злочинної діяльності, ані щодо тероризму як негативного суспільно небезпечного явища, яка має бути всеохоплюючою, не прив’язаною до специфіки загрози, довгостроковою й такою, що визначає необхідні реформи та новації за стадіями терористичної діяльності залежно від ступеня суспільної небезпечності.

Реалізація державної політики у сфері боротьби з тероризмом передбачає застосування комплексного підходу, який має знайти втілення у положеннях згаданої стратегії, зміст якої має визначати такі форми контролю: превентивну, регулятивну і репресивну [7, с. 304], а також основи організації, координації і оптимізації діяльності держави з урахуванням нових терористичних загроз.

Аналіз Концепції боротьби з тероризмом та Плану заходів з її реалізації свідчить про те, що окремі заходи, частина яких була передбачена ще Планом заходів 2013 р. [14], залишалися невиконаними. Зокрема, йдеться про розробку та затвердження критеріїв віднесення об’єктів незалежно від форми власності до переліку об’єктів можливих терористичних посягань, методики їх ідентифікації; розроблення механізму стимулювання фізичних і юридичних осіб до співпраці із суб’єктами боротьби з

тероризмом (п. 8, 13 Плану) [15]. Частину передбачених Планом 2013 р додаткових організаційних заходів механічно перенесено до нового Плану. Це, зокрема, поглиблення взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом з недержавними суб'єктами охоронної діяльності з питань запобігання вчиненню та недопущення терористичних проявів (п. 4 Плану) [14]. Підпунктом 1 пункту 4 Плану передбачено завдання з внесення змін до статті 24 Закону України “Про боротьбу з тероризмом” щодо визначення критеріїв та порядку визнання організації терористичною [9], реалізація якого було заплановано ще п/п. 1 п. 1 Рішення РНБО України від 25.05.12 р. “Про заходи щодо посилення боротьби з тероризмом в Україні” (уведене в дію Указом Президента України від 08.06.21 р. № 388).

Концепція боротьби з тероризмом не передбачає підвищення ризиків тероризму у зв'язку з появою внутрішньо демобілізованих військовослужбовців, які мають значний досвід роботи з вибуховими пристроями й речовинами, як категорій, особливо привабливих для вербування терористами з метою їх використання в терористичній діяльності.

У зв'язку з цим Кабінету Міністрів України доцільно вжити в установленому порядку заходів щодо внесення змін до Концепції боротьби з тероризмом та Плану заходів з її реалізації. Зокрема, існує потреба ведення (з використанням інформаційних автоматизованих систем) спеціального обліку осіб, що пройшли спеціальну підготовку з диверсійної, розвідувальної чи контррозвідувальної діяльності, після їх виходу у відставку чи припинення ними служби з інших причин, а також осіб, котрі брали участь у збройних конфліктах, з метою їх реабілітації й адаптації до інших соціальних умов, що знизить вірогідність використання їх досвіду кримінальними структурами, у т.ч. терористичними угрупованнями.

### Використана література

1. Концепція боротьби з тероризмом: Указ Президента України від 05.03.19 р. № 53. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/230/2013>
2. Щодо оцінки стану транскордонної і транснаціональної організованої злочинності та її впливу на суспільно-політичні процеси в державі. Критерії оцінки криміногенної ситуації в Україні. Перспективи застосування на території України міжнародних миротворчих операцій з підтримання миру і безпеки у світі: методичні рекомендації / Гребенюк М.В., Марчук М.П., Шепетько С.А., Вітик І.Р. та ін. Київ: МНДЦ при РНБО України, 2016. 82 с.
3. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь / Резніков О.О., Місюра А.О., Дрьомов С.В., Войтовський К.Є.; за заг. ред. О.О. Резнікової. Київ: НІСД, 2017. 60 с.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України”: Указ Президента України від 26.05.15 р. № 287/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>
5. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки: аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2014. 148 с.
6. Розслідування окремих злочинів терористичної спрямованості (оновлено). – (Харківська правозахисна група). Харків: Інформаційний портал “Права людини в Україні”. URL: <http://khrpg.org/1607669591> (дата звернення: 20.02.2021).
7. Леонов Б.Д. Запобігання тероризму: кримінологічний аспект: монографія. Київ: Видавничий дім “АртЕк”. 2015. 435 с.
8. Боротьба з тероризмом: підруч. / кол. авт.; за заг. ред. Є.Д. Скулиша. Київ: Наук.-вид. центр НА СБ України, 2012.

9. План заходів з реалізації Концепції боротьби з тероризмом: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.01.21 р. № 7-р. *Урядовий кур'єр* від 15.01.2021. № 9.

10. Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.16 р. № 92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D0%BF>

11. Системы уровней террористической угрозы в мире. URL: <http://ria.ru/spravka/20120616/674808393.html>

12. Жаровська Г.П. Теорія та практика протидії транснаціональній організованій злочинності в Україні: дис. ...докт. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. Київ, 2019. 593 с.

13. Ткачов І.В., Басін К.В., Леончик Я. Ю. Нормативно-правове закріплення терористичних загрозу: ретроспективний аналіз. Роль і місце національної спецслужби в історії українського державотворення. Київ: ВПЦ “Київський Університет”. 2017. 183 с.

14. План заходів з реалізації Концепції боротьби з тероризмом на 2013 – 2017 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.07.13 р. № 547-р. *Урядовий кур'єр* від 15.08.2013. № 147.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~