

МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ ВТЯГНЕННЮ У ТЕРОРИСТИЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

MECHANISMS FOR COUNTERACTING INVOLVEMENT IN TERRORIST ACTIVITIES: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF UKRAINIAN AND EU LEGISLATION

Клімова В.В., аспірантка кафедри кримінально-правової політики
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті досліджуються правові та інституційні механізми протидії втягненню осіб у терористичну діяльність у законодавстві України та Європейського Союзу. Акцент зроблено на важливості запобігання радикалізації як на ранніх етапах, так і під час виявлення ознак залучення до терористичних угруповань. Особливу увагу приділено аналізу кримінально-правових підходів до визначення та криміналізації дій, що спрямовані на вербування, підбурювання або інше сприяння залученню осіб до участі у терористичній діяльності чи вчиненні терористичних актів.

У межах дослідження здійснено порівняльно-правовий аналіз положень Кримінального кодексу України та Директиви (ЄС) 2017/541 про боротьбу з тероризмом, що дозволило виявити ключові відмінності у змістовному та концептуальному підході до правового регулювання цього явища. Зокрема, право Європейського Союзу орієнтоване на превентивність, раннє виявлення ризиків та усунення умов, що сприяють радикалізації, включаючи освітні, соціальні та медіаінструменти. Натомість українське законодавство має переважно реактивний характер, активізуючись переважно після фіксації факту вчинення злочину, що ускладнює вчасне виявлення та нейтралізацію загроз.

Наголошено на необхідності оновлення національної правової бази із врахуванням сучасних викликів, спричинених гібридними загрозами та транснаціональним характером тероризму. Окремо розглядаються питання розширення профілактичних заходів, застосування мультидисциплінарного підходу, активізації співпраці між органами державної влади, громадянським суспільством та правоохоронною системою. У підсумку запропоновано низку рекомендацій щодо гармонізації українського кримінального законодавства з європейськими стандартами, впровадження ефективних програм реінтеграції осіб з груп ризику, а також посилення інституційної спроможності держави у сфері забезпечення національної безпеки.

Ключові слова: втягнення у терористичну діяльність, радикалізація, тероризм, кримінальне право, Європейський Союз, превенція, профілактика.

The article explores the legal and institutional mechanisms for countering the involvement of individuals in terrorist activities within the legislation of Ukraine and the European Union. Emphasis is placed on the importance of preventing radicalization both at early stages and during the identification of signs of involvement in terrorist groups. Particular attention is given to the analysis of criminal law approaches to the definition and criminalization of actions aimed at recruitment, incitement, or other facilitation of involving individuals in participation in terrorist activities or the commission of terrorist acts.

The study conducts a comparative legal analysis of the provisions of the Criminal Code of Ukraine and Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism, which reveals significant differences in the conceptual and substantive approaches to the legal regulation of this phenomenon. Specifically, the legal framework of the European Union focuses on prevention, early identification of risks, and the elimination of conditions conducive to radicalization, including educational, social, and media tools. In contrast, Ukrainian legislation is predominantly reactive, becoming effective primarily after the commission of an offense has been recorded, which complicates timely detection and neutralization of threats.

The article highlights the necessity of updating the national legal framework in light of current challenges posed by hybrid threats and the transnational nature of terrorism. It also addresses the expansion of preventive measures, the application of a multidisciplinary approach, and the enhancement of cooperation among public authorities, civil society, and the law enforcement system. In conclusion, the article offers a set of recommendations aimed at harmonizing Ukraine's criminal legislation with European standards, implementing effective reintegration programs for individuals at risk, and strengthening the institutional capacity of the state in ensuring national security.

Key words: involvement in terrorist activities, radicalization, terrorism, criminal law, European Union, prevention, deradicalization.

Вступ. У теперішніх умовах зростання гібридних конфліктів, загрози терористичних актів та глобальної безпекової нестабільності, зокрема з врахуванням збройної агресії РФ проти України, питання більш втягненню осіб у терористичну діяльність стає все більш пріоритетним. Втягнення в терористичну організацію є соціально-правовим явищем, що в свою чергу охоплює комплексну роботу з підбурювання, інформування, фінансування та використання різних методів для маніпулювання суспільством.

З врахуванням різноманітності форм та методів здійснення терористичної діяльності вкрай важливим є формування та впровадження ефективних механізмів її запобігання, виявлення, реагування та припинення ще на ранніх стадіях. У цьому контексті особливо важливим постає аналіз порівняльно-правового досвіду, зокрема практики Європейського Союзу, де питанню залучення осіб до терористичної діяльності приділяється системна увага, а законодавчі та практичні механізми вирізняються комплексністю та цілісністю.

Вітчизняне законодавство передбачає кримінальну відповідальність за втягнення осіб у терористичну діяльність, зокрема в межах положень статті 258-1 Криміналь-

ного кодексу України (надалі – КК України). Однак судова практика свідчить про наявність низки труднощів у кваліфікації діяння, доведенні складу правопорушення, а також у забезпеченні ефективної координації між правоохоронними органами, що зумовлює потребу у вдосконаленні нормативно-правових актів з урахуванням європейських стандартів. Право Європейського Союзу, зокрема Директива (ЄС) 2017/541 про боротьбу з тероризмом, пропонує розширене бачення боротьби з тероризмом, включно із правовою кваліфікацією підготовчих дій, пропаганди, участі в тренуваннях, а також фінансування та вербування.

Метою статті є здійснення порівняльно-правового аналізу механізмів протидії втягненню у терористичну діяльність у законодавстві України та Європейського Союзу з метою визначення напрямів гармонізації національного права.

Таким чином, аналіз законодавства України та Європейського Союзу у сфері протидії втягненню в терористичну діяльність є необхідним не лише для урізноманітнення теоретичних підходів щодо попередження терористичних загроз, але й для формування практичних рекомендацій щодо вдосконалення національної право-

вої системи з урахуванням міжнародних норм у сфері боротьби з тероризмом.

Виклад основного матеріалу. Поняття «втягнення у терористичну діяльність» є складним за змістом і може змінюватися залежно від обставин, оскільки охоплює різні форми впливу та залучення до терористичних дій. Склад кримінального правопорушення у статті 258-1 КК України передбачає відповідальність за 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 [1]. Однак в той же час законодавець не визначає зміст терміну «втягнення», що в подальшому викликає труднощі в судовій практиці. З врахуванням відсутності єдиного підходу до цього в юридичній доктрині та практичному застосуванні виникли різні тлумачення цього поняття, зокрема як:

- як форма сприяння тероризму, тобто участь у його організації чи забезпеченні;
- як психологічне або ідеологічне впливання на особу з метою схилити її до вчинення терористичних дій;
- як процес вербування, що включає системну діяльність із залучення осіб до участі у терористичному середовищі.

У відповідності з документами міжнародних організацій, «втягнення» охоплює більш ширше значення, а саме процес поступового впливу на переконання особи, яка з часом буде здатна на вчинення терористичного акту задля досягнення переконливої цілі. Саме тому міжнародне право не обмежується лише кримінально-правовим реагуванням, а пропонує мультидисциплінарний підхід, який охоплює також освіту, соціальну політику, інформаційний простір та інші сфери для комплексної протидії.

Право Європейського Союзу, зокрема Директива (ЄС) 2017/541 Європейського Парламенту та Ради від 15 березня 2017 року про боротьбу з тероризмом, також не визначає «втягнення» як окреме поняття, але містить низку статей, які фактично охоплюють це явище. Зокрема, криміналізуються провокація до вчинення терористичного злочину (стаття 5), вербування до тероризму (стаття 6), забезпечення підготовки до тероризму (стаття 7), проходження підготовки до тероризму (стаття 8), а також пересування з терористичною метою (стаття 9). Як бачимо, законодавство ЄС деталізує різні форми залучення до терористичної діяльності, що надає можливість ефективніше протидіяти вказаному правопорушенню.

Також варто зауважити, що в міжнародному праві головний акцент зосереджується не на вчинення самого терористичного акту, а на перших етапах втягнення в терористичну діяльність, що мають в більшості ідеологічний, інформаційний або соціальний сенс. Такий підхід є ефективним превентивним механізмом, що дозволяє виявити загрозу до моменту вчинення злочинних діянь [8].

На противагу цьому, законодавство України здебільшого спрямоване безпосередньо на вже підготовлених чи завершальних діях [2]. Це в свою чергу створює прогалини в системі протидії тероризму, оскільки початкові етапи до вчинення терористичного акту залишаються поза увагою. З огляду на процес гармонізації вітчизняного законодавства із нормами міжнародного права доцільним та важливим є розширення норм КК України для криміналізації різних форм втягнення у вчинення терористичного акту з врахування активного інформаційного впливу та інших дій на перших етапах.

Європейський Союз, зіткнувшись із вчинення масштабних терористичних актів протягом останніх 20 років, суттєво переглянув підходи до протидії терористичній діяльності. Правова політика Європейського Союзу орієнтована насамперед на профілактику терористичних загроз – шляхом раннього виявлення потенційної загрози,

а також запобігання як втягненню осіб у терористичну діяльність, так і безпосередньому вчиненню терористичних актів. У цьому контексті проблема втягнення розглядається не лише як склад кримінального правопорушення, але й як комплексне соціальне явище, що потребує узгоджених дій на перетині кількох сфер – безпеки, освіти, комунікацій і соціальної політики.

Ключовим актом права Європейського Союзу у цій сфері є Директива (ЄС) 2017/541 Європейського Парламенту та Ради про боротьбу з тероризмом [4]. Вона зобов'язує держави-члени встановити кримінальну відповідальність за низку форм участі у терористичній діяльності, навіть за відсутності її фактичної реалізації. До таких форм як ми вже згадували вище належать: публічне підбурювання до вчинення терористичного злочину, вербування з метою тероризму, навчання для терористичних цілей, подорожі з терористичною метою тощо. Перелічені дії є підготовчими і тягнуть за собою кримінальну відповідальність незалежно від фактичного вчинення терористичного акту. На моє переконання, це показує наявну превентивний аспект норм європейського законодавства у сфері протидії тероризму.

Окрім того, варто звернути увагу на прийняту у 2005 році «Стратегію ЄС з боротьби з тероризмом», пріоритетами якої визначено: 1) запобігання приєднанню до терористичних організацій й появи нових поколінь терористів; 2) захист громадян та критичної інфраструктури від терактів; 3) переслідування терористів та перешкоджання їм у плануванні, подорожах, комунікаціях, доступі до фінансів та ресурсів; 4) надання скоординованої відповіді для мінімізації наслідків терактів.

Крім нормативного забезпечення, Європейський Союз розробив інституційно-координаційний механізм, спрямований на виявлення та попередження тероризму. Провідну роль у цьому процесі відіграють ЄВРОПОЛ (Європейське поліцейське управління) та ЄВРОЮСТ (Європейська організація з питань юстиції).

Протягом останнього десятиліття Європейський Союз поступово сформував багаторівневу систему боротьби з тероризмом, яка охоплює як кримінально-правові засоби, так і організаційні та інформаційно-превентивні механізми. Зокрема, на базі ЄВРОПОЛУ з 2016 році функціонує Європейський контртерористичний центр, одним із ключових елементів яких є Група інтернет-досліджень, яка активно співпрацює не лише з органами влади країн-членів ЄС, а й з міжнародними партнерами та приватними компаніями. Її діяльність зосереджена на моніторингу інтернет-простору з метою виявлення і блокування контенту, що може мати радикалізуючий або терористичний характер [7].

У межах спільної безпекової політики в ЄС пріоритетними напрямками визначено: боротьбу з радикалізацією та терористичними мережами, протидію організованій злочинності та захист від кіберзагроз. Наприклад, у січні 2016 року було прийнято План дій щодо припинення фінансування тероризму, що передбачає як замороження активів, так і посилення контролю над обігом готівки.

Окрім держави ЄС реалізують власні ініціативи. Велика Британія ще у 2015 році ухвалила Закон «Про безпеку та протидію тероризму», що значно розширив повноваження поліції, запровадив обмеження щодо доступу до екстремістських сайтів, а також зобов'язав школи, лікарні та місцеві органи влади брати участь у профілактиці радикалізації. Крім того, було ухвалено рішення про збільшення фінансування відповідних служб [6].

Внаслідок терактів у 2015 році, Франція оновила законодавство – зокрема, дозволила нічні обшуки, посилила контроль за онлайн-активністю, передбачила можливість довічного ув'язнення без права дострокового звільнення та криміналізувала створення терористичних сайтів навіть за межами країни.

У Німеччині в тому ж році було запроваджено нові механізми протидії: посилено обмін інформацією між спецслужбами, введено вимогу реєстрації передплатеного мобільного зв'язку, а також розширено повноваження Федеральної розвідувальної служби. Увага також приділялася кібербезпеці й агентурній роботі.

Польща ухвалила антитерористичний закон, який дозволяє продовжити затримання підозрюваних осіб, дає можливість невідкладної депортації іноземців, що становлять загрозу, та забезпечує правоохоронним органам розширений доступ до баз даних і персональної інформації. Важливою стала вимога щодо обов'язкової реєстрації SIM-карт, що стало відповіддю на зростання загроз з боку анонімного мобільного зв'язку.

Досвід країн ЄС показує гнучкість у використанні інформаційних технологій як у терористичних, так і в антитерористичних цілях. З одного боку, визнано загрозу, яку становить інтернет-вербування, з іншого – ЄС активно співпрацює з цифровими платформами задля видалення терористичного контенту.

Варта зауважити, що в праві ЄС сформовано принцип балансу між безпекою та правами людини, що впливає з положень Хартії основних прав ЄС та практики Європейського суду з прав людини. Навіть у боротьбі з тероризмом держави зобов'язані дотримуватись принципу пропорційності, права на свободу слова, приватність, свободу совісті. Це накладає додаткові стандарти правового регулювання, яких, наприклад, не завжди дотримується українська практика через відсутність незалежних механізмів контролю за правоохоронними органами [5].

У державах-членах ЄС заходи з протидії втягненню осіб у терористичну діяльність ґрунтуються переважно на превентивному підході. Вони охоплюють широкий набір профілактичних інструментів, передбачають тісну координацію між інституціями на рівні всього Союзу, а також базуються на принципах гуманітарного та соціального впливу, зокрема в частині реінтеграції осіб, які перебували під впливом радикальних ідеологій. Така система дозволяє знижувати рівень радикалізації не лише шляхом традиційного кримінального переслідування, але й завдяки комплексній роботі з першопричинами цього явища – соціальною відчуженістю, упередженим ставленням, впливом пропаганди та поширенням дезінформації.

У цьому контексті напрацьовані європейські підходи можуть бути особливо корисними для України. Вони демонструють ефективність моделі, яка поєднує покарання за терористичну діяльність із попередженням її розвитку на початкових етапах. Для української правової системи це означає необхідність поступового переходу від переважно репресивної моделі до більш збалансованої, здатної своєчасно реагувати на загрози радикалізації ще до моменту, коли вони набудуть незворотного характеру [3].

Висновки. Отже, порівняльний аналіз українського та європейського підходів до протидії втягненню у терористичну діяльність дозволяє виокремити кілька ключових висновків. Насамперед, українське законодавство вже

містить базові правові механізми для реагування на терористичні загрози, однак основний акцент у ньому все ще зроблено на покаранні за вже вчинені злочини або підготовчі дії. Натомість превентивна складова, яка є центральною у правовій політиці Європейського Союзу, поки що не має достатнього розвитку в українській практиці.

Крім того, чинна модель національної безпеки не забезпечує належної міжвідомчої взаємодії: у сфері запобігання радикалізації практично відсутній системний підхід, що охоплював би не лише правоохоронні структури, а й освітні, соціальні та медичні інституції. Поза увагою залишаються й ті, хто вже відійшов від радикальних ідеологій – механізми реінтеграції на сьогодні практично відсутні.

Окремим викликом залишається інформаційна складова. Якщо у країнах ЄС активно використовуються інструменти формування контрнарративів, розвиток цифрової стійкості населення та співпраця з технологічними компаніями, то в Україні боротьба з терористичним контентом зводиться здебільшого до блокування ворожих ресурсів.

Не менш важливою є проблема балансу між безпековими потребами та дотриманням прав людини. Європейська практика переконливо демонструє, що навіть у найскладніших обставинах держава зобов'язана дотримуватись принципів пропорційності, законності та прозорості. Для України це питання залишається відкритим і потребує подальшого інституційного опрацювання.

З огляду на вказане, доцільним є впровадження низки практичних змін:

1. Розширити положення КК України, чітко визначивши окремі склади злочинів, пов'язаних із вербуванням, підбурюванням, навчанням для терористичних цілей, фінансуванням тощо – подібно до стандартів, закріплених у Директиві ЄС 2017/541.

2. Розробити державну стратегію запобігання радикалізації, засновану на мультисекторальному підході, з активною участю закладів освіти, охорони здоров'я та громадських ініціатив.

3. Запровадити ефективні програми реінтеграції для осіб, які залишили радикалізоване середовище, з акцентом на психологічну підтримку, професійну підготовку та соціальну адаптацію.

4. Налагодити постійну взаємодію з онлайн-платформами для оперативного моніторингу терористичного контенту та просування альтернативних наративів, які протидіють екстремізму.

5. Посилити правові гарантії у сфері дотримання прав людини – зокрема, шляхом створення незалежних наглядових механізмів за діяльністю спеціальних служб і забезпечення ефективного судового контролю за застосуванням обмежувальних заходів.

Впровадження зазначених кроків створить підґрунтя для побудови в Україні ефективної системи попередження терористичних загроз, посилить стійкість суспільства до радикальних впливів та дозволить забезпечити відповідність правового поля країни міжнародним стандартам у сфері безпеки й прав людини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 25.04.2025).
2. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (дата звернення: 25.04.2025).
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 груд. 2019 року «Про Стратегію боротьби з тероризмом» : Указ Президента України від 05 берез. 2020 р. № 53/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2020#Text> (дата звернення: 25.04.2025).
4. Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA // *Official Journal of the European Union*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541> (дата звернення: 25.04.2025).
5. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02) // *Official Journal of the European Union*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (дата звернення: 25.04.2025).

6. Bjelopera J. P. Sifting Domestic Terrorism from Hate Crime and Homegrown Violent Extremism. 2017. URL: <https://fas.org/sgp/crs/terror/IN10299.pdf> (дата звернення: 25.12.2021).
7. Neumann P. R., Smith M. L. R. *The Strategy of Terrorism: How it works, and why it fails*. London : Routledge, 2009. 140 p.
8. Hobsbawm E. *Globalization, democracy and terrorism*. London : Little Brown, 2007. 184 p.