

**ПРОТИДІЯ ТЕРОРИЗМУ, ПОЛІТИЧНОМУ І РЕЛІГІЙНОМУ ЕКСТРЕМІЗМУ  
В УМОВАХ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ****COUNTERING TERRORISM, POLITICAL AND RELIGIOUS EXTREMISM  
IN THE CONTEXT OF AGGRESSION AGAINST UKRAINE****Павленко В.С., провідний науковий співробітник***Український науково-дослідний інститут спеціальної техніки та судових експертиз Служби безпеки України*

Стаття присвячена дослідженню проблематики визначення та реалізації пріоритетних напрямів протидії тероризму, політичному і релігійному екстремізму в Україні. У статті доводиться, що складність національної системи протидії тероризму, політичному і релігійному екстремізму полягає в тому, що терористична діяльність на території України інспірована й організована силовими відомствами та спеціальними службами Російської Федерації, пов'язана зі збройним конфліктом та прагненням повернути державо-агресором геополітичний вплив на державну політику і громадянське суспільство в Україні. Нами наголошується на тому, що система протидії тероризму, політичному і релігійному екстремізму перебуває у прямій залежності від завершення збройного конфлікту. Окрім завершення збройного конфлікту, заходами припинення та протидії терористичній діяльності в Україні мають стати відновлення державного контролю за всією територією України, усунення наступної військової загрози, забезпечення життя, здоров'я і безпеки громадян, інтересів суспільства та держави, відновлення й укріплення територіальної цілісності й державного суверенітету України. У статті нами підтримується думка щодо виділення таких пріоритетних напрямів і заходів протидії тероризму, політичному і релігійному екстремізму: усунення загроз життю і безпеці громадян, інтересам суспільства та держави, що виникли внаслідок агресії Російської Федерації 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 Російської Федерації; підвищення ефективності діяльності єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їхніх наслідків. Також у роботі підкреслюється необхідність ухвалення відповідних нормативних актів, що автоматично трансформують такі заходи в загальнообов'язкові та загальнодержавні. Нами обстоюється думка, що з метою забезпечення належної протидії політичному і релігійному екстремізму доцільно ухвалити спеціальний закон про протидію екстремізму.

**Ключові слова:** тероризм, протидія, екстремізм, антиекстремістський закон, система забезпечення національної безпеки, національна безпека.

The article is devoted to the research of the problems of definition and realization of priority directions of counteraction to terrorism, political and religious extremism in Ukraine. The article argues that the complexity of the national system of counter-terrorism, political and religious extremism is that terrorist activities in Ukraine are inspired and organized by law enforcement agencies and special services of the Russian Federation, associated with armed conflict and the desire to return the aggressor state geopolitical influence on state policy and civil society in Ukraine. We emphasize that the system of countering terrorism, political and religious extremism is directly dependent on the end of the armed conflict. In addition to ending the armed conflict, measures to stop and counter terrorist activity in Ukraine should include restoring state control over the entire territory of Ukraine, eliminating the next military threat, ensuring the life, health and safety of citizens, the interests of society and the state, restoring and strengthening territorial integrity and state sovereignty of Ukraine. In the article we support the point of view on the allocation of such priority areas and measures to combat terrorism, political and religious extremism: elimination of threats to life and security of citizens, the interests of society and the state arising from Russian aggression against Ukraine and manifested armed conflict in Donetsk and Luhansk areas; creation and maintenance of the necessary level of anti-terrorist protection after the return to control of certain districts of Donetsk and Luhansk regions; prevention and cessation of possible terrorist acts in the rest of Ukraine as a result of hybrid aggression of the Russian Federation; increasing the efficiency of the unified state system of prevention, response and cessation of terrorist acts and minimizing their consequences. The article emphasizes the need to adopt relevant regulations, which automatically transforms such measures into mandatory and national. We are of the opinion that in order to ensure proper counteraction to political and religious extremism, it is expedient to adopt a special law on counteracting extremism.

**Key words:** terrorism, counteraction, extremism, anti-extremist law, national security system, national security.

**Вступ.** В умовах протидії Україні агресії Російської Федерації питання протидії тероризму, політичному і релігійному екстремізму стало пріоритетним. Перед нашою державою постало завдання щодо захисту незалежності, територіальної цілісності, суверенітету, миру, безпеки в умовах збройного конфлікту, що постійно триває. Окрім цього, варто звернути увагу на те, що питанню захисту прав та свобод людини і громадянина належить одне із провідних місць у напрямках державної політики, адже захистом прав і свобод кожної людини держава забезпечує протидію тероризму, протидію агресії Російської Федерації.

Питання протидії тероризму, політичному і релігійному екстремізму тісно пов'язано з національною безпекою. Нині система гарантування національної безпеки перебуває у стані реформування. Реформування системи гарантування національної безпеки визначено головним пріоритетом держави відповідно до Стратегії національної безпеки України від 14 вересня 2020 р. Одним з основних напрямів зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки визначено *протидію тероризму*, роз-

повсюдженню зброї масового ураження, міжнародній злочинності, наркоторгівлі, торгівлі людьми, *політичному та релігійному екстремізму*, нелегальній міграції, кіберзагрозам, негативним наслідкам зміни клімату, а також запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру, подолання їхніх наслідків [1]. Убачається, що наукове дослідження протидії тероризму, політичному і релігійному екстремізму потребує свого нового пошуку. Одним із чинників, через які, на нашу думку, відбувається затримка реформування системи протидії тероризму, політичному і релігійному екстремізму, є термінологічна невизначеність, відсутність належного законодавчого забезпечення. Ця стаття покликана роз'яснити термінологію та дефініції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Про актуальність обраної тематики свідчить велика кількість проведених досліджень. На рівні дисертаційної роботи А.Ю. Бабій було проаналізовано кримінально-правову протидію екстремізму в Україні [2]. В.В. Мокляк у дисертаційній роботі «Протидія терористичній діяльності в Україні» визначив кримінологічну природу терористичної

діяльності, приділив увагу визначенню її детермінуючого комплексу та розробленню системи заходів протидії їй в Україні [3]. О.В. Саган на рівні дисертаційного дослідження проаналізувала політику протидії медіаінформаційному тероризму в системі політики національної безпеки України. Базуючись на теоретичному, політичному, нормативно-правовому й емпіричному осмисленні проблеми протидії інформаційному тероризму зарубіжними й вітчизняними дослідниками, вона визначила та розкрила зміст пріоритетних напрямів і механізмів протидії медіаінформаційному тероризму [4]. Тероризм як складну соціально-політичну, правову і науково-прикладну проблему, розв'язання якої значною мірою зумовлене застосуванням системно-комплексного міжгалузевго підходу до багатовекторних детермінантів цього явища, розглянуто в монографії В.В. Середи й І.Р. Серкевича. Про актуальність обраного напрямку досліджень свідчить також аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень «Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні», у якій досліджено актуальні тенденції в 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 із цією злочинною діяльністю, та визначено шляхи удосконалення відповідного законодавства [5]. Теоретичне обґрунтування фінансових та економічних чинників у процесі формування і реалізації державної політики протидії тероризму та розроблення наукових висновків і пропозицій щодо їх удосконалення у практиці державного управління здійснено в роботі М.М. Бунчука [6]. Також науково розробляли цю проблематику О. Ніколаєв [7], А.В. Носач [8], В.А. Трофімцов [9] та інші. Нормативним підґрунтям для проведення дослідження стали Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [10], Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» [1], Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [11].

**Метою статті** є дослідження проблематики визначення та реалізації пріоритетних напрямів протидії тероризму, політичному і релігійному екстремізму в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Розпочати дослідження плануємо з визначення термінологічного апарату. Так, у Законі України «Про боротьбу з тероризмом» тероризм визначається як «суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення й 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». Терористична діяльність має свої напрями й охоплює: планування, організацію, підготовку та реалізацію 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, як і участь у таких актах; вербування, озброєння, підготовку та використання терористів тощо (ст. 1) [10].

На відміну від визначення терміна «тероризм», термін «екстремізм» не має свого законодавчого закріплення. Пропонуємо звернутися до Модельного закону про протидію екстремізму, який було ухвалено на засіданні Міжпарламентської асамблеї держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав 2009 р. Так, у Модельному законі визначається, що екстремізм – це посягання на основи кон-

ституційного ладу і безпеку держави, а також порушення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, здійснювані внаслідок заперечення правових і (або) інших загальноприйнятих норм і правил соціальної поведінки. Екстремістська діяльність детермінується як діяльність громадського або релігійного об'єднання, засобу масової інформації або іншої організації, фізичної особи із планування, організації, підготовки або вчинення дій, спрямування яких може бути різне: на насильницьку зміну основ конституційного ладу, порушення територіальної цілісності і суверенітету держави; публічне виправдання тероризму або публічні заклики до здійснення терористичної діяльності; розпалювання соціальної, расової, національної або релігійної ворожечі тощо [12]. Також варто звернути увагу на проєкт закону України «Про протидію екстремізму» 2013 р., у якому екстремізм визначається як «діяльність фізичної особи або (та) юридичної особи, або (та) об'єднання громадян чи їхні публічні заклики або (та) підбурювання, які спрямовані на насильницьке захоплення або утримання влади чи незаконне втручання в діяльність органів влади, посягання на основи конституційного ладу та національної безпеки, порушення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, яка є наслідком несприйняття правових норм чи інших правил поведінки (соціальних норм)». Екстремістська діяльність, у свою чергу, як «діяльність фізичної особи або (та) юридичної особи, або (та) об'єднання громадян щодо планування або (та) організації, або (та) підготовки, або (та) здійснення дій, що охоплюються видами екстремістської діяльності, які зазначені у ст. 4 проєкту» [13]. Цитовані положення свідчать про схоже розуміння зазначених понять. Здійснимо невеликий історичний екскурс із цього питання та звернемо увагу на те, що до 2007 р. законодавчі та правоохоронні органи України не визначали екстремістську діяльність як таку, що потребує окремого законодавчого закріплення та напрацювання заходів протидії. У 1998–1999 рр. група науковців Національної академії Служби безпеки України (далі – СБУ) розробила проєкт закону «Про боротьбу з екстремізмом», який дотепер не був ухвалений. Підкреслимо, що нині на рівні законодавства визначення терміна «екстремізм», напрямів такої діяльності, заходів протидії не встановлено. Убачається, що відсутність власного національного нормативного регулювання негативно впливає на формування заходів та механізмів протидії політичному і релігійному екстремізму. Науковцями окрема увага приділяється питанню співвідношення екстремізму та тероризму. Тероризм переважно визнається як одна з найбільш небезпечних форм екстремізму, його невід'ємна частина. Тому виникає цілком логічне питання: чому заходи протидії тероризму, категоріальний апарат у цій сфері мають своє законодавче закріплення, а положення щодо протидії екстремізму ні? На рівні наукових розробок це питання суто риторичне і потребує свого законодавчого вирішення. До того ж такі спроби вже були здійснені і відповідні проєкти нормативних актів уже надані на розгляд Верховної Ради України.

Варто зазначити, що в боротьбі з тероризмом, політичним і релігійним екстремізмом кожна держава напручує власний комплекс заходів протидії. Складність національної системи протидії полягає в тому, що терористична діяльність на території України інспірована й організована силовими відомствами та спеціальними службами Російської Федерації (далі – РФ), пов'язана зі збройним конфліктом та прагненням повернути державо-агресором геополітичний вплив на державну політику і громадянське суспільство в Україні. Тому припинення терористичної діяльності в Україні неможливе без завершення збройного конфлікту [3, с. 155]. Додамо, що, окрім завершення збройного конфлікту, заходами припинення та протидії терористичної діяльності в Україні мають стати відновлення державного контролю

за всією територією України, усунення наступної військової загрози, забезпечення життя, здоров'я і безпеки громадян, інтересів суспільства та держави, відновлення й укріплення територіальної цілісності й державного суверенітету України. Окрім зазначених заходів, учені також визначають інші заходи протидії. Так, В.В. Мокляк зазначає такі, як: розбудова системи Національної стійкості держави та суспільства до терористичних й інших видів загроз; реформування сектору безпеки та оборони; становлення й розвиток стратегічних комунікацій сектору безпеки та оборони; розроблення загальнодержавної стратегії й тактики протидії терористичній діяльності, ухвалення державної цільової програми боротьби з тероризмом тощо [3, с. 154–155]. Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень також звертають увагу на те, що стан національної системи протидії тероризму та політичному і релігійному екстремізму перебуває у прямому зв'язку з гібридною війною з Російською Федерацією. Автори виділяють такі пріоритетні напрями і заходи протидії: 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 їхніх наслідків [5, с. 52]. Погоджуємося з висновками та пропозиціями фахівців і додамо, що всі вказані напрями мають отримати своє законодавче закріплення. Ухвалення відповідних нормативних актів автоматично трансформують такі заходи в загальнообов'язкові та загальнодержавні. За твердженням науковців, на сучасному етапі з метою забезпечення належної протидії цьому явищу доцільно ухвалити спеціальний закон про протидію екстремізму. Мета розроблення спеціального антиекстремістського закону полягає у створенні нормативно-правового акта, який виконуватиме координуючу щодо міжгалузевого законодавства функцію у сфері протидії екстремізму. Ухвалення спеціального закону про протидію екстремізму матиме запобіжний ефект та сприятиме упорядкуванню понятійного апарату у сфері протидії екстремізму [5, с. 220].

Інші автори виділяють схожі напрями розвитку державної антитерористичної політики: «завершення збройного конфлікту, звільнення тимчасово окупованих територій, відновлення територіальної цілісності й державного суверенітету України; розбудова системи Національної стійкості держави та суспільства до терористичних й інших видів загроз; реформування сектору безпеки та оборони; становлення й розвиток стратегічних комунікацій сектору безпеки та оборони; удосконалення законодавства у сфері боротьби з тероризмом» тощо [3, с. 154]. Як бачимо, В.В. Мокляк також наголошує на необхідності вдосконалення законодавчого регламентування вказаної сфери суспільних відносин. Однак підкреслимо, що має відбутися вдосконалення законодавства у вигляді ухвалення нових законодавчих актів. Таке твердження ґрунтується на тому, що більшість із чинних нормативних актів були ухвалені до початку збройної агресії Російської Федерації, сучасні виклики потребують нового законотворчого процесу.

Звернемо увагу на те, що вченими окремо виділяються кримінально-правові заходи протидії екстремізму в Україні. Так, на думку А.Ю. Бабій, до основних складників антиекстремістського законодавства мають належати спеціальний антиекстремістський закон та спеціальні «антиекстремістські» норми Кримінального кодексу (далі – КК)

України [2, с. 210]. Тобто вченими акцентується увага на тому, що профільне законодавство також має бути змінено і спрямовано на ефективну протидію тероризму, політичному і релігійному екстремізму. Нині у КК України міститься низка кримінально-правових норм, якими передбачено покарання: за терористичний акт (ст. 258), втягнення у вчинення терористичного акту (ст. 258–1), публічні заклики до вчинення терористичного акту (ст. 258–2), створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258–3), сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 258–4), фінансування тероризму (ст. 258–5) тощо [14]. Фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень узагальнено правозастосовну практику щодо притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за вказаними складами злочинів та зроблено висновок, що положення Кримінального кодексу України мають прикладне значення, тобто вказані статті мають своє правозастосовне значення [5, с. 29–30].

З огляду на обмежений обсяг дослідження вбачається, що окремі напрями означеної проблематики мають стати предметом подальших досліджень, зокрема такі: відсутність механізму визнання організацій терористичними в Україні; відсутність реєстру організацій, визнаних терористичними на території України; проблема вдосконалення наявної державної системи протидії тероризму в Україні тощо.

**Висновки.** У статті доводиться, що складність національної системи протидії тероризму, політичному і релігійному екстремізму полягає в тому, що терористична діяльність на території України інспірована й організована силовими відомствами та спеціальними службами РФ, пов'язана зі збройним конфліктом та прагненням повернути державою-агресором геополітичний вплив на державну політику і громадянське суспільство в Україні. Нами наголошується на тому, що система протидії тероризму, політичному і релігійному екстремізму перебуває у прямій залежності від завершення збройного конфлікту. Окрім завершення збройного конфлікту, заходами припинення та протидії терористичної діяльності в Україні мають стати відновлення державного контролю за всією територією України, усунення наступної військової загрози, забезпечення життя, здоров'я і безпеки громадян, інтересів суспільства та держави, відновлення й укріплення територіальної цілісності й державного суверенітету України. У статті нами підтримується думка щодо виділення таких пріоритетних напрямів і заходів протидії тероризму, політичному і релігійному екстремізму, як: 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, мінімізації їхніх наслідків. Також у роботі підкреслюється необхідності ухвалення відповідних нормативних актів, що автоматично трансформують такі заходи в загальнообов'язкові та загальнодержавні. Нами обстоюється думка, що з метою забезпечення належної протидії політичному і релігійному екстремізму доцільно ухвалити спеціальний закон про протидію екстремізму. Мета розроблення спеціального антиекстремістського закону полягає у створенні нормативно-правового акта, який виконуватиме координуючу щодо міжгалузевого законодавства функцію у сфері протидії екстремізму.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни», затв. Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України»». URL: [https://ips.ligazakon.net/document/U392\\_20?an=1](https://ips.ligazakon.net/document/U392_20?an=1) (дата звернення: 29.06.2021).
2. Бабій А.Ю. Кримінально-правова протидія екстремізму в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2021. 258 с.
3. Мокляк В.В. Протидія терористичній діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2020. 232 с.
4. Саган О.В. Протидія медіаінформаційному тероризму як питання національної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2021. 224 с.
5. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні : аналітична доповідь. Київ, 2017. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-09/aktualniPitannya\\_press-1c1ef.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-09/aktualniPitannya_press-1c1ef.pdf) (дата звернення: 29.06.2021).
6. Бунчук М.М. Фінансово-економічний механізм формування та реалізації державної політики протидії тероризму : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 235 с.
7. Николаев А. Идеологический фактор в противодействии террористической деятельности. *Legesiviata*. 2019. № 12/2. С. 72–75.
8. Носач А.В. Правовое обеспечение административной деятельности службы безопасности Украины по противодействию тероризму. *Право и закон*. 2016. № 4. С. 111–117.
9. Трофімцов В.А. Поняття інформації у світлі інформаційно-аналітичного забезпечення протидії тероризму. *Прикарпатський юридичний вісник* : збірник наукових праць : науково-практичне юридичне видання / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Івано-Франківськ : Гельветика, 2015. Вип. 3 (9). С. 225–228.
10. Про боротьбу з тероризмом : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180.
11. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, затв. Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»». URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2016/03/16/prezident-zatverdiv-novu-konceptsiyu-rozvitku-sektoru-bezpeki-i-oboroni-ukraini-/> (дата звернення: 29.06.2021).
12. Модельный закон о противодействии экстремизму, принят на 32-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 32–9 от 14 мая 2009 г.). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_I51#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_I51#Text) (дата звернення: 29.06.2021).
13. Про протидію екстремізму : проєкт закону України від 2 грудня 2013 р. № 3718. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/jg2va00a?an=3> (дата звернення: 29.06.2021).
14. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № № 25–26. Ст. 131.