

О. Г. Пухкал,  
д. держ. упр., професор, професор кафедри парламентаризму,  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0000-0003-4673-3173  
Р. В. Антонюк,  
аспірант кафедри парламентаризму,  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0000-0002-4770-9581

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.2.134

## ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В КОНТЕКСТІ ВИКЛИКІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

О. Pukhkal,  
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,  
Professor of the Department of Parliamentarianism, Taras Shevchenko National University of Kyiv  
R. Antoniuk,  
Postgraduate student of the Department of Parliamentarianism, Taras Shevchenko National University of Kyiv

### PRIORITY DIRECTIONS AND MECHANISMS TO IMPROVE OF COUNTERING TERRORISM STATE POLICY IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY CHALLENGES

**Статтю присвячено визначенню пріоритетних напрямів та механізмів удосконалення державної політики протидії тероризму в контексті викликів національної безпеки. Обґрунтовані підходи до формування нової концептуальної основи розбудови єдиної державної системи протидії тероризму, основний фокус якої лежить у розбудові стратегічних і програмних основ державної контртерористичної політики і визначенні заходів з розбудови нормативно-правового забезпечення протидії насильницькому екстремізму як формі внутрішнього тероризму. Доведено, що на сучасному етапі розвитку політики протидії тероризму, остання має формуватися у руслі розбудови системи стійкості суспільства до гібридних загроз і загрози тероризму згідно з пріоритетами нової Стратегії національної безпеки.**

**Відповідно у статті розроблено положення та рекомендації, що спрямовані на удосконалення механізмів державної політики протидії тероризму, зокрема: координаційного — шляхом формування єдиної робочої групи при РНБОУ для забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади у відповідній сфері, у тому числі тих, які забезпечують антитерористичну безпеку; інституційного — шляхом підвищення ефективності інструментів попередження та оцінки терористичних загроз та ризиків, за рахунок формування національної системи оповіщення по типу європейської ARGUS, створення єдиної системи багаторівневої оцінки загроз та прогнозування надзвичайних і кризових ситуацій.**

**The article is devoted to identifying priority directions and mechanisms to improve state counter-terrorism policy in the context of national security challenges. Approaches to the formation of a new conceptual framework for the development of a unified national system of counter-terrorism, the main focus of which lies in the development of strategic and programming foundations of the national counter-terrorism policy and the definition of measures to develop legislative and regulatory support**

*for countering violent extremism as a form of domestic terrorism, are substantiated. It is proved that at the current stage of development of counter-terrorism policy, the latter must be formed in connection with the development of the resilience system of society to hybrid threats and the threat of terrorism in accordance with the priorities of the new National Security Strategy. In order to conceptually harmonize the statements of the future Counter-Terrorism Strategy draft with the concept of national resistance, the author justified the adoption of a number of important steps, which are functionally aimed at improving the effectiveness of several mechanisms of state counter-terrorism policy in Ukraine, namely: legal, institutional and coordination.*

*In this regard, the author developed statements and recommendations aimed at improving the mechanisms of state policy of countering terrorism. As such, the following are considered: coordinative mechanism by forming a single working group under the CNSD of Ukraine to ensure coordination of the executive authorities in the relevant sphere, including those that provide anti-terrorist security; institutional mechanism by improving the effectiveness of instruments of prevention and assessment of terrorist threats and risks, through the establishment of national warning system based on the European ARGUS model; creation of a unified system of multi-level threat assessment and forecasting of emergency and crisis situations, as well as synchronization of terrorist threat levels by national crisis warning systems.*

*Ключові слова: тероризм, протидія тероризму, державна політика протидії тероризму, механізми державної політики протидії тероризму, виклики національній безпеці.*

*Key words: terrorism, countering terrorism, state policy of countering terrorism, mechanisms of countering terrorism state policy, challenges to national security.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Станом на сьогодні в Україні в цілому сформовані політико-правові, законодавчі та організаційні засади державної політики протидії тероризму. Присутня уся необхідна нормативно-правова база для повноцінного забезпечення реалізації державної політики протидії тероризму. Створена інституційна система протидії тероризму, що складається із постійно діючих функціональних і територіальних суб'єктів, визначені сфери відповідальності останніх за об'єкти можливих терористичних посягань, а також функції, які мають виконувати відповідні інституції у постійному режимі. Однак, попри актуальність терористичної загрози, відповідна державно-управлінська діяльність не забезпечує достатній контртерористичний потенціал складових вітчизняної системи національної безпеки.

Внаслідок порушення логіки процесу нормотворення має місце невідповідність завдань між різними концептуальними документами державної політики протидії тероризму. Антитерористичне законодавство характеризується численними колізіями правових норм; у ньому відсутні важливі механізми кримінально-правового та кримінально-процесуального регулювання контртерористичної діяльності, організаційно-правового забезпечення суб'єктів протидії тероризму тощо. Організаційно-управлінська структура системи протидії тероризму в Україні загалом характеризується превалюванням реактивного підходу боротьби з тероризмом.

Отже, сучасна державна політика протидії тероризму потребує суттєвих коректив на шляху зміцнення стійкості суспільства до терористичної та інших загроз національній безпеці України, що робить проблему

удосконалення теоретико-методологічного і науково-практичного забезпечення відповідної державно-управлінської діяльності вкрай затребуваною.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ ТА ВИЗНАЧЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Дослідженням теоретично-методологічних засад та прикладних аспектів державної політики протидії тероризму в Україні займаються чимало фахових науковців. Зокрема, можна відзначити роботи К. Войтовського, С. Дрьомова, А. Місюри, О. Резнікової [1; 7], С. Кондратова, В. Мокляка [2] та ін.

Утім у наукових публікаціях основна увага акцентується переважно на дослідженні нормативно-правового забезпечення протидії цій загрозі і вкрай мало приділяється уваги обґрунтуванню шляхів досягнення основної мети відповідної державно-управлінської діяльності — розвитку адаптивного потенціалу державної системи протидії тероризму до актуальних викликів національної безпеки. Це робить проблему визначення пріоритетних напрямів та механізмів удосконалення державної політики протидії тероризму в контексті сучасних викликів національній безпеці України актуальною і своєчасною.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення пріоритетних напрямів та механізмів удосконалення державної політики протидії тероризму в контексті викликів національній безпеки.

## ВИКЛАД ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ТА ЇХ ОБґРУНТУВАННЯ

У контексті викликів національній безпеці України станом на сьогодні все ще зберігають актуальність такі

напрями розвитку державної антитерористичної політики:

- завершення збройного конфлікту, звільнення тимчасово окупованих територій, відновлення територіальної цілісності й державного суверенітету України;
- реформування сектору безпеки та оборони;
- становлення й розвиток стратегічних комунікацій сектору безпеки та оборони;
- удосконалення законодавства у сфері протидії тероризму;
- удосконалення системи захисту об'єктів можливих терористичних посягань;
- формування культури безпечної поведінки громадян і нетерпимого ставлення до ідеології екстремізму та тероризму;
- протидія фінансуванню тероризму;
- залучення громадянського суспільства до боротьби з тероризмом;
- міжнародна співпраця у сфері боротьби з тероризмом та інтеграція України до глобального безпечного простору [3, с. 154—155].

Зважаючи на незавершеність формування в Україні політико-правових засад забезпечення державної політики протидії тероризму, очевидним пріоритетом її розвитку, що потребує першочергового вирішення, має стати розроблення та прийняття проєкту національної стратегії протидії тероризму та пов'язаними із ним загрозами, а також відповідної державної цільової програми для забезпечення належного рівня її фінансування. Вказана Стратегія має, зокрема, визначити мету, пріоритети і завдання державної політики у сфері протидії тероризму, комплекс пріоритетних заходів і механізмів реалізації визначених завдань, а також обсяг і джерела фінансування заходів реалізації Стратегії.

До актуальних завдань у сфері удосконалення державної системи протидії тероризму в Україні, на думку низки дослідників, проєкт стратегії має включати, 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 [1, с. 41—43].

Погоджуючись із вищевказаним, варто зазначити, що на сучасному етапі розвитку політики протидії тероризму, остання має формуватися у руслі розбудови системи стійкості суспільства до гібридних загроз і загрози тероризму відповідно згідно пріоритетів нової Стратегії національної безпеки. Стійкість, згідно з положенням Стратегії, визначається як здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпечового середовища й підтримувати стає функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх вразливостей [6].

У зв'язку з цим привертає увагу розроблений науковцями Національного інституту стратегічних досліджень проєкт Концепції забезпечення національної стійкості, що включає загальне бачення системи стійкості й комплексний підхід до протидії широкому спектру загроз.

Зокрема, проєкт Концепції має визначити основні напрями розбудови стійкості:

- удосконалення кризового менеджменту, стійкість громад, економічна стійкість, суспільна стійкість;
- національного координатора, структуру його допоміжних органів;
- загальну схему розподілу відповідальності та повноваження державних органів за визначеними напрямами забезпечення національної стійкості;
- особливості формування національної системи оцінювання загроз і ведення національного реєстру/профілю загроз;
- формування національної мережі уповноважених державних органів і наукових установ з питань стратегічного аналізу;
- постійно діючі механізми взаємодії органів державної та місцевої влади, неурядових організацій, приватного бізнесу та міжнародних партнерів з питань забезпечення національної стійкості (на національному і місцевому рівнях);
- формування і функціонування постійно діючих двосторонніх каналів комунікацій держави з населенням, а також поширення необхідних знань;
- обов'язковість проведення періодичних міжвідомчих навчань і тренувань за участю населення та інших заходів з метою підвищення рівня обізнаності та готовності до реагування на широкий спектр загроз;
- особливості створення необхідних резервів і розвитку спроможностей у різних сферах;
- особливості правового забезпечення відповідних процесів, у т.ч. щодо: законодавчого врегулювання питань стратегічного планування в державі з урахуванням принципів сталого розвитку, безпеки і стійкості; створення єдиної нормативно-правової бази у сфері планування та реагування на кризові ситуації та загрози для скоординованих дій державних органів; запровадження єдиних стандартів та рекомендацій (інструкцій) з окремих питань забезпечення національної стійкості [7].

Отже, з метою концептуального узгодження положень майбутнього проєкту Стратегії протидії тероризму із концепцією національної стійкості доцільно запропоновувати прийняття ряду важливих державно-управлінських кроків, що функціонально спрямовані на підвищення ефективності роботи одразу декількох механізмів державної політики протидії тероризму в Україні, а саме: правового, інституційного та координаційного.

По-перше, має сенс суб'єктам законодавчої ініціативи у досліджуваній сфері (Президенту України та КМУ в особі РНБО України і АТЦ СБУ) зосередити увагу на підготовці проєкту Стратегії протидії тероризму і насильницькому екстремізму.

Виділення категорії насильницькому екстремізму вважаємо важливим, враховуючи ту обставину, що на території України ведуть терористичну діяльність як внутрішні терористичні організації, котрі надихає і

підтримує іноземна держава, так і місцеві організації і окремі особи, які вчиняють акти насильницького екстремізму, мотивованого антиурядовими, сепаратистськими та іншими поглядами. Ці явища досить схожі у своїх проявах із концептом домашнього насильницького екстремізму (HVE) як формі тероризму, якому у США вже тривалий час приділяється виключна увага як державою, так і науковою спільнотою. Представники останньої, зокрема, далеко не завжди прив'язують зазначене явище виключно до джихадистського тероризму, тим самим розглядаючи його у більш загальному руслі.

Наприклад, американський дослідник Дж. Б'єлопера визначає HVE як особу будь-якого громадянства, яка проживала й/або діяла в основному в Сполучених Штатах або на територіях штатів, котра захищає, бере участь або готується брати участь в ідеологічно мотивованих терористичних діях (включаючи надання підтримки тероризму) з метою сприяння політичній діяльності або соціальним цілям, які відстоюються іноземною терористичною організацією, але діючі незалежно від іноземної терористичної організації [8].

Тому розроблення Стратегії протидії тероризму та насильницькому екстремізму, основне завдання якої буде полягати у визначенні та формуванні заходів протидії тероризму на принципово новій концептуальній основі, включаючи у поняття тероризму і категорію насильницького екстремізму. Варто також підкреслити, що у зв'язку з озвученим вище, завданнями Стратегії мають стати, по-перше, створення правової бази протидії екстремізму, а по-друге, підготовка змін у закон про боротьбу з тероризмом, що стосуються правових заходів протидії насильницькому екстремізму. Також задля належного фінансового забезпечення реалізації заходів означеної Стратегії доцільно запропонувати прийняття Державної цільової програми протидії тероризму і екстремізму.

Другим важливим кроком у контексті формування національної стійкості до терористичної загрози має стати удосконалення координаційного механізму попередження кризових ситуацій та інструментів оцінки ризиків терористичних атак.

Зокрема, потребує формування національної системи оповіщення по типу європейської ARGUS, що можна створити шляхом реорганізації Головного ситуаційного центру України (ГСЦУ) при Апараті РНБО України, який наразі є програмно-апаратним комплексом зі збору, накопичення і обробки інформації, необхідної для підготовки та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони [5].

У зв'язку із вищевказаним аналіз терористичних загроз також має бути інкорпорований у єдину систему багаторівневої оцінки загроз та прогнозування надзвичайних і кризових ситуацій, що повинна бути створена в Україні. Зокрема, потребує синхронізації рівнів терористичної загрози, прийнятих у Положенні про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків [4] із іншими системами кризового попередження національного рівня, зокрема, Державної системи фізичного захисту, Єдиної державної системи цивільного захисту, Єдиної державної системи запобігання і реа-

гування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру та деякі інші, в яких і досі практикуються різні терміни для опису функціонування цих систем у різних умовах, критеріїв їх запровадження "режимів", "рівнів" чи "умов" готовності до надзвичайної ситуації. Через невідповідності режимів функціонування цих систем час реагування на такі системні надзвичайної ситуації, як, наприклад, загроза вчинення терористичного акту на ядерному об'єкті, можуть суттєво збільшуватися. Тому цілком справедливою є думка низки українських дослідників, що існуючі в Україні окремі антикризові системи й досі є значною мірою фрагментованими. Наразі зафіксований у нормативно-правовій базі "розподіл" загроз та ризиків по цих системах консервує вузьковідомчий "погляд" на проблеми і створює бар'єри для організації реагування на більш широкий інтервал загроз і ризиків, як цього вимагає, захист таких об'єктів терористичних посягань як критична інфраструктура [2, с. 11].

Таким чином, міжвідомча координаційна комісія АТЦ СБУ має розробити, а РНБО України затвердити своїм рішенням єдиний робочий документ зі стандартизації протоколів реагування на загрози вчинення терористичних актів усіма національними системами антикризового реагування.

Інституційне забезпечення цього процесу потребує формування при Апараті РНБО України спеціального підрозділу з виявлення та аналізу загроз національній безпеці, у штаті якого мають бути делеговані представники інформаційно-аналітичної групи Штабу АТЦ, що у своїй роботі користуватиметься ресурсами ГСЦУ, а також, окрім АТЦ, ситуаційних центрів інших суб'єктів протидії тероризму. Зокрема: Ситуаційного центру Міністерства оборони України; Головного центру управління службою Державної прикордонної служби України; Ситуаційного центру забезпечення кібербезпеки СБУ; Інформаційно-кризового центру з питань безпеки об'єктів ядерної енергетики, що функціонує в структурі Державної інспекції ядерного регулювання та інші відомчі структури.

Формування системи національної стійкості потребує реалізацію її важливого принципу — забезпечення комплексного підходу до реагування на всі види загроз і небезпек, що потребує формування єдиної системи координації діяльності різних учасників на всіх етапах дії загрози або розгортання кризової ситуації [7, с. 6]. Тому до пріоритетного напрямку реалізації державної політики протидії тероризму має належати удосконалення механізмів координування зусиль усіх суб'єктів протидії тероризму.

Наразі в Україні АТЦ визнається координуючим органом єдиної державної системи та суб'єктів боротьби з тероризмом. Однак остання, як було з'ясовано вище, не охоплює весь спектр напрямів боротьби з тероризмом. У контексті комплексного підходу до формування системи національної стійкості до загроз національній безпеці видається доцільним створення інституції як робочого органу РНБОУ для забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади у відповідній сфері, у тому числі, тих які забезпечують антитерористичну безпеку. Відповідно практичну цінність матиме пропозиція Кабінету Міністрів України

розробити та затвердити Положення про відповідний орган, як варіант у формі міжвідомчої робочої групи, і посадовий склад, до якого увійдуть представники Штабу АТЦ.

## ВИСНОВКИ

Резюмуючи вищевикладене, суб'єктам національної системи протидії тероризму рекомендовано прийняти такі організаційно-правові заходи з удосконалення державної політики протидії тероризму:

— РНБО України і АТЦ СБУ підготувати проєкт стратегії протидії тероризму і насильницькому екстремізму;

— РНБО України розробити, а Президенту України своїм указом затвердити рішення про створення Національної системи оповіщення при Головному ситуаційному центру України;

— Міжвідомчій координаційній комісії АТЦ СБУ розробити, а РНБО України затвердити єдиний робочий документ зі стандартизації протоколів реагування на загрози вчинення терористичних актів усіма національними системами антикризового реагування;

— Кабінету Міністрів України розробити та затвердити Положення про міжвідомчу робочу групу із забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення національної стійкості до загроз національній безпеці, у тому числі загроз тероризму, а також її посадовий склад, до якого увійдуть представники Штабу АТЦ.

Таким чином, сучасна державна політика протидії тероризму потребує суттєвих коректив відповідно до динаміки змін у тактиці сучасного тероризму, а запропоновані уточнення пріоритетних напрямів діяльності держави у досліджуваній сфері мають підвищити стійкість до терористичної загрози.

## Література:

1. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь / авт. кол.: О.О. Резнікова, А.О. Місюра, С.В. Дрьомов, К.Є. Войтовський; за заг. ред. О.О. Резнікової. К.: НІСД, 2017. 102 с.

2. Мокляк В.В. Протидія терористичній діяльності в Україні: дис. канд. юрид. наук.: 12.00.08 — кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право (081 — Право). Харків, 2020. 232 с.

3. Про забезпечення координації дій, взаємодії та обміну інформацією при створенні державної системи захисту критичної інфраструктури. К.: НІСД, 2018. 30 с.

4. Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків: постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-p#Text> (дата звернення: липень 2021).

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2015 року "Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України": Указ Президента України від 28 лютого 2015 р. № 115. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/115/2015/paran2#n2> (дата звернення: липень 2021).

6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України": Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: липень 2021).

7. Резнікова О., Войтовський К., Лепіхов А. Щодо координації діяльності з розбудови національної стійкості (стратегічний рівень). Аналітична записка. Серія "Національна безпека". № 9. 2020. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/schodo-koordinacii-diyalnosti-z-rozbudovi-nacionalnoi-stiykosti> (дата звернення: липень 2021).

8. Bjelopera J.P. Sifting Domestic Terrorism from Hate Crime and Homegrown Violent Extremism. URL: <https://fas.org/sgp/crs/terror/IN10299.pdf> (date of request: May 2021).

## References:

1. Reznikova, O.O. Misiura, A.O. Dr'omov, S.V. Vojtovsk'kyj, K.Ye. (2017), Aktual'ni pytannia protydyi teroryzmu u sviti ta v Ukraini [Current issues of counterterrorism in the world and in Ukraine], NISD, Kyiv, Ukraine.

2. Mokliak, V.V. (2020), "Counteraction to terrorist activity in Ukraine", Ph.D. Thesis, Law, Kharkiv, Ukraine.

3. NISD (2018), Pro zabezpechennia koordynatsii dij, vzaiemodii ta obminu informatsiieiu pry stvorenni derzhavnoi systemy zakhystu krytychnoi infrastruktury [On ensuring coordination of actions, interaction and exchange of information in the creation of the state system of critical infrastructure protection], NISD, Kyiv, Ukraine.

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution "On approval of the Regulations on the unified state system of prevention, response and cessation of terrorist acts and minimization of their consequences", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-p#Text> (Accessed 25 Dec 2021).

5. President of Ukraine (2015), Decree "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of January 25, 2015 "On the establishment and operation of the Main Situation Center of Ukraine"", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/115/2015/paran2#n2> (Accessed 25 Dec 2021).

6. President of Ukraine (2020), Decree "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of September 14, 2020 "On the National Security Strategy of Ukraine"", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (Accessed 25 Dec 2021).

7. Reznikova, O. Vojtovsk'kyj, K. and Lepikhov, A. (2020), "Regarding the coordination of activities for building national stability (strategic level)", Analitichna zapyska. Seriya ""Natsional'na bezpeka", vol. 9, available at: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/schodo-koordinacii-diyalnosti-z-rozbudovi-nacionalnoi-stiykosti> (Accessed 25 Dec 2021).

8. Bjelopera, J.P. (2017), "Sifting Domestic Terrorism from Hate Crime and Homegrown Violent Extremism", available at: <https://fas.org/sgp/crs/terror/IN10299.pdf> (Accessed 25 Dec 2021).

*Стаття надійшла до редакції 17.01.2022 р.*