

Мельник Д. С.,
кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник
НОЦ НА СБ України
ORCID ID: 0000–0002–1497–950X

Леонов Б. Д.,
доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник
МНДЦ при РНБО України.
ORCID ID: 0000–0002–2488–7377

DOI: <https://doi.org/10.17721/2413-5372.2023.1-2/151-163>

УДК 343.341: 342.9 (477)

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ ВИЗНАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙ ТЕРОРИСТИЧНИМИ ТА ФОРМУВАННЯ ЇХ РЕЄСТРУ

Анотація. Стаття присвячена актуальним питанням удосконалення порядку визнання організацій терористичними та формування їх реєстру.

Зазначається, що розширення впливу терористичних організацій, збільшення їх терористичної активності, поширення впливу терористичної ідеології, вимагає удосконалення законодавчого порядку визнання їх терористичними, формування єдиного переліку таких організацій

Метою статті визначено удосконалення законодавчого порядку визнання організацій терористичною, з'ясування проблем формування їх реєстру в контексті заходів протидії організований терористичній діяльності.

У статті розкрито загрози та ризики, пов'язані з діяльністю терористичних організацій, обґрунтовано важливість процедур їх визнання терористичними та ведення переліку таких організацій для удосконалення практики протидії тероризму. Зазначається, що ведення та оприлюднення списків (переліків) організацій, визнаних у встановленому законом порядку терористичними, є не тільки потужним засобом протидії терористичній діяльності, а також важливим інструментом комунікації держави та суспільства, оскільки дозволяє публічно засвідчити зв'язок тієї чи іншої організації з протиправною діяльністю. З'ясовано недостатність нормативно-правового регулювання в Україні вказаних процедур, що ускладнює реалізацію ефективних заходів реагування на протиправну діяльність терористичних організацій. Проаналізовано положення нещодавно прийнятого Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом», виділено його недоліки, у зв'язку з чим визначено потребу його подальшого удосконалення.

У висновках запропоновано комплекс заходів з удосконалення антитерористичної діяльності. Обґрунтовано потребу підвищення ефективності протидії організований терористичній діяльності в Україні, насамперед шляхом удосконалення законодавства у сфері

протидії тероризму та практики його застосування, що, на думку авторів, дозволить виконати Україні її міжнародно-правові зобов'язання у цій сфері.

Ключові слова: тероризм, терористичні організації, законодавство, порядок визнання, реєстр, протидія.

Постановка проблеми. Зростання рівня організованості терористичної діяльності, створення потужних терористичних формувань із розвиненою інфраструктурою, активність регіональних мереж, підконтрольних терористичним організаціям, які намагаються використати у своїх цілях національні, регіональні, етнічні конфлікти в окремих державах, є основними тенденціями поширення тероризму в світі¹.

Злочинні терористичні угруповання, які об'єднують представників різних країн світу, стають усе більше різномірними та динамічними, легко адаптуються до сучасних умов, що є виразною тенденцією їхньої терористичної діяльності. Сьогодні Радою Безпеки ООН до зведеного санкційного переліку внесено 57 організацій, які визнано терористичними². Такі організації здійснюють свою діяльність, як правило, на території кількох держав, мають розвинуту інфраструктуру, включаючи органи управління, фінансові інструменти, табори підготовки бойовиків тощо. Між терористичними організаціями налагоджується стійка співпраця, здійснюється надання взаємної допомоги шляхом обміну кадрами, досвідом, озброєннями³. Засвоївши такі плоди глобалізації, як розвиток комунікаційних та інформаційних технологій, сучасні терористи блискуче адаптували-

ся до передових принципів самоорганізації, створивши транснаціональні мережеві організації⁴.

За результатами аналізу основних показників тероризму та тенденцій його розвитку прогнозується розширення впливу міжнародних терористичних організацій (далі – МТО) на Україну, їх консолідацію, зміцнення міжнародних зв'язків між структурними ланками за межами країни дислокації, збільшення терористичної активності з використанням можливостей фінансової та кредитно-банківської систем, поширення впливу терористичної ідеології, спрямованої на спонукання схильних до радикалізації осіб до вчинення терористичних актів у своїх країнах⁵. Географія і масштаб діяльності таких організацій засвідчують, що попри зусилля, які вживаються світовою спільнотою, загроза тероризму не зменшується, а, навпаки, неухильно зростає.

Узагалі, світовий досвід показує, що всюди, де існують збройні конфлікти чи йде війна, тероризм стає поширеною повсякденною практикою під час ведення воєнних дій⁶. На цей час найбільшу терористичну загрозу для України становить агресивна політика Російської Федерації, спрямована на дестабілізацію ситуації в державі⁷, яка переросла у повномасштабну збройну агресію проти нашої країни.

¹ Б Леонов, О Богатирьов, Проблеми визнання організацій терористичними (2015) 55 *Науковий вісник НА СБ України* 145.

² Організації та інші групи. Зведений перелік РБ ООН (28.03.2023) <<https://scsanctions.un.org/consolidated-ru/#alqaedaent>> дата звернення 21.05.2023.

³ Б Д Леонов, О А Парфіло, Щодо визнання організацій терористичними. *Протидія терористичній діяльності: міжнародний досвід і його актуальність для України*: матер. міжнарод. наук. – практ. конф. (Київ, 30 вересня 2016 р.). (Київ, Нац. акад. прокуратури України, 2016) 205.

⁴ М В Рибачук, Запобігання тероризму органами внутрішніх справ України (авторефер. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2010) 1.

⁵ Global Terrorism Index 2022 <<https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2022>> accessed 21.05.2023.

⁶ Там само.

⁷ Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні: Указ Президента України від 05.03.2019 № 53/2019 (2019) 5 *Офіційний вісник Президента України* 17.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій. Теоретичні питання протидії тероризму досліджували такі вчені, як В. Антипенко, Л. Багрій-Шахматов, В. Смелянов, К. Жаринов, Б. Леонов, В. Ліпкан, Д. Никифорчук, І. Рижов та ін. Окремі кримінально-правові та кримінологічні аспекти протидії діяльності терористичних груп та організацій висвітлено у працях В. Глушкова, Ю. Данильченка, В. Крутова, В. Мокляка, О. Семенюка, І. Серкевич, О. Шамари та ін. Деякі дослідники займалися дослідженням питань визнання організацій терористичними (А. Аносенков, О. Богатирьов, Д. Мельник, А. Місюра, О. Парфило). Водночас, проблемні питання формування реєстру терористичних організацій та впровадження його у практику протидії їх діяльності в Україні в умовах повномасштабної агресії РФ залишаються малодослідженими.

Метою статті є удосконалення законодавчого порядку визнання організації терористичною, визначення проблем формування їх реєстру в контексті заходів протидії організованих терористичній діяльності.

Виклад матеріалу дослідження та його основні результати. Дії держави-агресора РФ та підконтрольних їй самопроголошених «ДНР» і «ЛНР» (у т.ч. систематичні обстріли цивільних об'єктів та критичної інфраструктури, що спричиняють численні жертви серед цивільного населення, вчинення диверсій, створення перешкод у роботі спостерігачів міжнародних організацій, загроз їх життю і здоров'ю), характеризуються у міжнародній правоохоронній практиці як терористичні¹. «ДНР» і «ЛНР» були визнані терористичними організаціями Постановою Верховної Ради України від

27.01.2015 № 129-ІІІІ². При цьому остання визнала РФ державою-агресором, яка всебічно підтримує тероризм та блокує діяльність Ради Безпеки ООН, чим загрожує міжнародному миру і безпеці.

Зауважимо, що РФ вже визнана Європарламентом та низкою країн у якості держави-спонсора тероризму, однак «ДНР» і «ЛНР» досі не визнані терористичними світовим співтовариством не дивлячись на те, що ці організації широко використовують терористичну тактику організацій, визнаних терористичними на міжнародному рівні («Аль-Каїда», «ІДІЛ», «Джебхат Фатах аш-Шам» тощо).

Враховуючи надзвичайну актуальність питання організації належної протидії функціонуванню на території держави представництв і окремих членів МТО та терористичних організацій, сформованих в Україні, діяльність яких ще не вийшла на міжнародний рівень, на порядку денному вкотре постало питання про формування єдиного реєстру організацій, визнаних терористичними.

Ведення та оприлюднення списків (переліків) організацій, визнаних у встановленому законом порядку терористичними, є не тільки потужним засобом протидії терористичній діяльності, а також важливим інструментом комунікації держави та суспільства, оскільки дозволяє публічно засвідчити зв'язок тієї чи іншої організації з протиправною діяльністю³.

ООН, ЄС та низкою іноземних держав (Великобританія, Канада, США та ін.) формуються відповідні списки осіб, груп, організацій, визнаних терористичними. Внаслідок визнання міжнародними організаціями або окремими країнами певної організації терористич-

¹ Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні: Указ Президента України від 05.03.2019 № 53/2019 (2019) 5 *Офіційний вісник Президента України* Ст. 17.

² Про Звернення Верховної Ради України до ООН, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором: Постанова Верховної Ради України від 27.01.2015 № 129-ІІІІ <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129-19#Text>> дата звернення 21.05.2023.

³ О О Резнікова, А О Місюра, С В Дрьомов, Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіз. доповідь / за заг. ред. О О Резнікової (Київ, НІСД, 2017) 54.

ною щодо її членів, спонсорів та пособників можуть бути введені достатньо суворі санкції.

На жаль, законодавством України наразі не визначено чіткий порядок визнання організації терористичною, заборони її діяльності на території України, що негативно впливає на ефективність протидії тероризму. Вкрай актуальною є й імплементація в національне законодавство положень Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, підписаного Україною 22.10.2015 (ратифіковано Законом України від 20.09.2022 № 2589-IX)¹. У зв'язку з цим важливим є удосконалення законодавчого визначення поняття «терористична організація», встановлення порядку визнання організацій терористичними шляхом внесення необхідних змін до законодавства України у сфері боротьби з тероризмом, зокрема, до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про боротьбу з тероризмом», «Про Службу безпеки України»².

У ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»³ передбачене визначення терористичної організації, з якого випливають наступні ознаки: 1) стійкість; 2) об'єднання трьох і більше осіб; 3) специфічна мета, яка може мати три складові: а) здійснення терористичної діяльності; б) розподіл функцій; в) встановлення певних правил поведінки, обов'язкових для терористів під час підготовки і вчинення терористичних актів.

На думку фахівців, критичні зауваження викликають: 1) згадані у законі правила поведінки, обов'язкові для терористів під час підготовки і вчинення

терористичних актів, оскільки, крім таких актів, існує значна кількість терористичних злочинів; 2) відсутність у законі такої специфічної ознаки терористичної організації, як її ієрархічна структура (мінімальна кількість терористів, з яких може складатися терористична організація (3 особи), фактично нівелює можливу ієрархічність її структури); відсутність положень про те, що терористичними можуть бути організації, які зареєстровані як юридичні особи, так і ті, які вже визнані терористичними на підставі резолюції Ради Безпеки ООН⁴. Отже, для подальшого удосконалення поняття «терористична організація» треба конкретизувати окремі ознаки терористичних організацій та уточнити коло цих формувань.

Спроби розкрити зміст понять «терористична група», «організована терористична група» та «терористична організація» містяться в законопроекті про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом (реєстр. № 7350 від 05.05.2022), яким пропонується викласти в новій редакції ст. 258–3 КК України. Зокрема, відповідно до положень примітки до цієї статті (у редакції проекту) «терористична організація» – стійке ієрархічне об'єднання п'яти і більше осіб, члени або структурні частини якого за попередньою змовою зорганізувалися з метою безпосереднього здійснення терористичної діяльності, учасниками цієї організації, або керівництва чи координації терористичної діяльності інших осіб, або забезпечення функціонування як самої терористичної організації, так і інших організованих

¹ Про ратифікацію Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму: Закон України від 20.09.2022 № 2589-IX <https://zakononline.com.ua/documents/show/508898__698640> дата звернення 21.05.2023.

² Б.Д. Леонов, О.А. Парфило, Що до визнання організацій терористичними. *Протидія терористичній діяльності: міжнародний досвід і його актуальність для України*: матер. міжнарод. наук. – практ. конф. (Київ, 30 вересня 2016 р.). (Київ, Нац. акад. прокуратури України, 2016) 208.

³ Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>> дата звернення 21.05.2023.

⁴ Б. Леонов, О. Богатирьов, Проблеми визнання організацій терористичними (2015) 55 *Науковий вісник НА СБ України* 150.

терористичних груп, або організація включена до Реєстру терористичних організацій»¹.

На думку експертів, у наведеному визначенні прослідковується відтворення тих ознак, що є притаманними для злочинної організації (ч. 4 ст. 28 КК України). Натомість звернення до ч. 4 ст. 28 КК України свідчить, що особливістю злочинної організації (вказане поняття вочевидь було взято за взірць для формулювання поняття «терористична організація») є те, що вона може складатися з відповідних структурних частин, бути утвореною як на базі кількох організованих груп, так і на базі кількох груп за попередньою змовою, що не обмежує суб'єктів правозастосування при встановленні того, про забезпечення функціонування яких саме структурних частин йде мова у контексті поняття такої організації (забезпечення функціонування як самої злочинної організації, так і інших кримінально протиправних груп)².

Звертаємо також увагу, що у запропонованому законопроекті понятті «терористична організація» йдеться про мету здійснення терористичної діяльності, прояви якої, у т. ч. не криміналізовані, передбачені ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом». Мова іде, зокрема, про пропаганду і поширення ідеології тероризму, відповідальність за які кримінальним законом не встановлено, окрім підбурювання до вчинення терористичного акту (ст. 258–2 КК України).

Вважаємо, що імплементація в національне законодавство положень Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму (далі – Протокол) передбачає внесення системних змін та доповнень до Кримінального Кодексу України, які повинні забезпечити близький до оптимального рівень узгодження його змісту з більшістю положень Про-

токолу, що мають кримінально-правовий характер, а також усунути найбільш очевидні вади вказаного Кодексу в частині регламентації відповідальності за різні прояви терористичної діяльності. Основними орієнтирами для таких змін та доповнень є: а) необхідність забезпечення «спеціальної криміналізації» окремих різновидів суспільно небезпечної поведінки, передбаченої ст.ст. 2–5 Протоколу; б) вирішення у Кримінальному кодексі проблем, пов'язаних з термінами «терористичний злочин» (ч. 1 ст. 1 Конвенції), «терористична організація» та «терористична діяльність».

Аналіз цих міжнародних актів дозволяє зробити висновок, що поняття «терористичний злочин» включає в себе: а) широкий спектр серйозних злочинів, перелік яких міститься в універсальних секторальних антитерористичних конвенціях і протоколах до них; б) злочини, пов'язані з терористичною діяльністю (залучення, навчання терористичній діяльності, публічні заклики до терористичної діяльності); в) супутні злочини, сутність яких полягає у сприянні, «обслуговуванні» будь-якого із злочинів, зазначених у п. «а». Це свідчить про концептуальне розширення поняття «терористичний злочин», згадка на яке має міститися у цій Конвенції. Очевидно, що термін «терористичний злочин» поширюється не лише на злочини, передбачені ст.ст. 258–258–5 КК України, а і на цілий ряд інших злочинів, передбачених, зокрема, ст.ст. 112, 147, 194, 266, 278, 349, 443, 444 КК України. Положення цієї Конвенції та Протоколу до неї мають забезпечити «спеціальну криміналізацію» тих різновидів суспільно небезпечної поведінки, які визначаються терміном «терористичний злочин». Отже, бажаним при розкритті змісту поняття «терористична організація» визначити мету

¹ Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом: Законопроект від 05.05.2022 № 7349 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1288601>> дата звернення 21.05.2023.

² Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 07.09.2022 № 16/03–2022/149985 на проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом» від 05.05.2022 № 7350 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1404104>> дата звернення 21.05.2023.

терористичної діяльності – безпосереднє вчинення терористичних злочинів учасниками цієї організації.

Слід також відзначити, що чинне законодавче визначення терористичної організації сформульоване виключно через призму наявних кримінально-правових підходів та не передбачає можливої наявності / відсутності у такої організаційної структури визначеної законодавством організаційно-правової форми, правового статусу юридичної особи та державної реєстрації в уповноважених органах України чи інших держав¹.

Національним законодавством України не унормовано порядок визнання організації терористичною, заборони її діяльності на території України. Зокрема, чинними законодавчими актами не визначено: 1) перелік підстав для ініціювання процедури про визнання організації терористичною та заборони її діяльності на території нашої країни; 2) юрисдикцію суду, до компетенції якого буде віднесено розгляд справ про визнання організації терористичною та заборони її діяльності на території України; 3) суб'єкт (коло суб'єктів), уповноважений (–их) ініціювати питання про визнання в судовому порядку організації терористичною та заборони її діяльності на території України; 4) особливий порядок кримінального провадження щодо таких організацій. Також законодавством не визначено орган державної влади, до повноважень якого відноситиметься право звернення до суду, підсудність таких справ, можливу доказову базу, процедуру розгляду судами, тощо².

Такий стан справ не забезпечує об'єктивних потреб оперативного ви-

знання терористичними організаціями ані т.зв. «ДНР» / «ЛНР», які з 2014 року здійснюють терористичну діяльність на території України, ані політичних партій, громадських об'єднань та рухів, які мають статус зареєстрованих юридичних осіб та радикалізувалися в процесі здійснення статутної діяльності, ані окремих груп громадян, які здійснюють екстремістську діяльність та умисно не формалізували свій статус в державі³.

Відсутність в законодавстві повноцінного порядку визнання організації терористичною унеможливорює застосування й інших положень ст. 24 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», які передбачають правові наслідки для організації, визнаної за рішенням суду відповідальною за вчинення терористичного акту (*підлягає ліквідації, а належне їй майно конфіскується*).

Неврегульованість цього питання не дає змоги реалізовувати окремі положення законодавства з протидії фінансуванню тероризму, виявлення, арешту та вилучення активів організацій та осіб, пов'язаних із провадженням терористичної діяльності⁴.

Крім цього, відсутність такого порядку значно ускладнює процедуру притягнення осіб до відповідальності за вчинення злочину, передбаченого ст. 258–3 КК України, негативно позначається на практиці застосування санкцій до осіб, які сприяють злочинній діяльності терористичних груп та організацій⁵.

Таким чином, давно назрілою є потреба належного унормування порядку визнання організацій терористичними та формування відповідного реєстру, що

¹ Д С Мельник, Що до запровадження в Україні реєстру терористичних організацій та необхідності удосконалення порядку їх визнання. *Актуальні проблеми протидії злочинності та корупції*: матеріали Всеукраїнської наук.– практ. конф. (м. Харків, 17 лютого 2023 року) (Харків, 2023) 118.

² О Д Маркєєва, Б Л Розвадовський, Б Д Леонов, Загальнодержавна система боротьби з тероризмом: проблеми та перспективи: аналіт. доп. (Київ, НІСД, 2022) 84.

³ Д С Мельник, Що до запровадження в Україні реєстру терористичних організацій та необхідності удосконалення порядку їх визнання. *Актуальні проблеми протидії злочинності та корупції*: матеріали Всеукраїнської наук.– практ. Конф. (м. Харків, 17 лютого 2023 року) (Харків, 2023) 117.

⁴ О О Резнікова, А О Місюра, С В Дрьомов, Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь / за заг. ред. О О Резнікової (Київ, НІСД, 2017) 54.

⁵ Там само, 51.

забезпечуватиме належні умови для протидії їх діяльності в Україні.

Необхідність підготовки законопроєкту щодо порядку визнання організацій терористичними та правових наслідків такого визнання була визначена п. 1 рішення РНБО України від 29.12.2020 «Про результати проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом» (уведено в дію Указом Президента України від 29.12.2020 № 598)¹. Розробку законопроєкту щодо порядку визнання організацій терористичними, встановлення переліку обмежень, які застосовуються до таких організацій, механізму їх оскарження та виключення організацій з відповідного переліку передбачено Планом заходів з реалізації Концепції боротьби з тероризмом в Україні, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.01.2021 № 7-р.

23.03.2023 за результатами розгляду в другому читанні проєкту Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом» (реєстр. № 8146) цей акт прийнято в цілому як Закон № 2997-IX (далі – Закон № 2997-IX)², текст якого підписано Головою Верховною Радою України та Президентом України.

Закон № 2997-IX спрямований на удосконалення існуючої системи боротьби з тероризмом, зокрема в частині запровадження додаткових механізмів запобігання, виявлення, припинення терористичної діяльності, уточнення переліку суб'єктів боротьби з тероризмом, коригування повноважень безпосередніх

суб'єктів боротьби з тероризмом, посилення міжнародного співробітництва з питань протидії тероризму, встановлення кримінальної відповідальності за проходження навчання тероризму (ст. 258–4 КК України), перетинання державного кордону України з цією метою (ст. 258–6 КК України), а також за фінансування таких діянь (ст. 258–5 КК України). Однак закон № 2997-IX не передбачив ані удосконалення визначення поняття терористичної організації, ані порядку визнання організацій (груп) терористичними.

Законом № 2997-IX передбачено внесення низки змін до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», згідно з якими визначаються повноваження СБУ з формування та ведення переліку терористичних організацій і груп (далі – Перелік), а також підстави внесення таких об'єднань до нього: 1) відомості, які сформовані міжнародними організаціями, членом яких є Україна; 2) встановлення факту існування терористичних організацій, груп або зв'язку з терористичними організаціями, групами чи терористами: а) за рішеннями компетентних органів іноземних держав, або вироками (рішеннями) вітчизняних та іноземних судів, які визнаються Україною відповідно до міжнародних договорів України; б) вироками (рішеннями) судів про застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичної особи, зареєстрованої в Україні у встановленому порядку, за вчинення уповноваженою особою від її імені кримінального правопорушення, передбаченого ст.ст. 258–258-6 КК України; в) вироками (рішеннями) судів про визнання винною особи у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ст.ст. 258–258-6 КК України, у разі встановлення причетності такої

¹ Про результати проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом: рішення РНБО України від 29.12.2020: уведене в дію Указом Президента України від 29.12.2020 № 598 <<https://www.president.gov.ua/documents/5982020-36185>> дата звернення 21.05.2023.

² Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом: Закон України від 21.03.2023 № 2997-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2997-20#Text>> дата звернення 21.05.2023.

особи до терористичної організації, групи¹.

Відповідно до Закону № 2997-IX ведення такого Переліку забезпечуватиме АТЦ при СБУ (далі – АТЦ). Для його формування МЗС України забезпечуватиме надсилання до АТЦ відомостей, сформованих міжнародними організаціями, членом яких є Україна, про визнання організації, групи терористичною або пов'язаною з терористичними організаціями, групами або терористами, а також відповідних рішень (*вироків*) судів та інших компетентних органів іноземних держав про це відповідно до міжнародних договорів України. Державна судова адміністрація України забезпечуватиме надсилання до АТЦ електронної копії рішення суду, яке набрало законної сили, у якому наявні відомості щодо організації, групи, визнаної у рішенні суду терористичною. Використовуючи відомості, внесені до зазначеного Переліку, СБУ повідомлятиме іноземні держави про переміщення за кордон осіб, причетних до відповідних терористичних організацій та груп².

При цьому, в п. 3 розд. II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 2997-IX передбачається, що такий Перелік буде вестися відповідно до перехідного порядку, який діятиме до введення в дію окремого законодавчого акта щодо порядку формування переліку терористичних організацій і груп.

Однак сьогодні різні суб'єкти боротьби з тероризмом ведуть власні реєстри (бази даних) терористів та терористичних організацій, які не пов'язані й часто не узгоджуються між собою: ДСФМ – перелік осіб, пов'язаних з провадженням

терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції (*наказ ДСФМ від 07.10.2010 р. № 183*); СБУ, СЗР, МВС, НПУ, ДПСУ, УДО – відомчі бази даних стосовно терористичних організацій, груп та окремих терористів, порядок ведення яких визначений відомчими нормативно-правовими актами з обмеженим доступом.

Таким чином після набуття чинності цим Законом в Україні діятиме два подібних переліки: перелік терористичних організацій і груп, ведення якого доручається АТЦ при СБУ, а також перелік осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, який формується ДСФМ України. Доцільність одночасного існування в державі двох переліків, які по суті повторюватимуть відомості один одного щодо терористичних організацій і груп, проте вести-муться різними державними органами, на думку експертів, є сумнівною з огляду на необхідність раціонального використання суспільних ресурсів³ в умовах введеного в Україні воєнного стану. На жаль, прийнятий Закон не передбачив заходів щодо їх уніфікації в рамках єдиного державного реєстру.

Також, на переконання експертів, сумнівною вбачається необхідність передбаченого Законом видання окремого законодавчого акта щодо порядку формування переліку терористичних організацій і груп. Адже сам Закон як нормативно-правовий акт вищої юридичної сили повинен регулювати найбільш важливі суспільні відносини. Натомість в законодавчому акті, що регулює діяльність СБУ, варто встановити лише загальні за-

¹ Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом: Закон України від 21.03.2023 № 2997-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2997-20#Text>> дата звернення 21.05.2023.

² Там само.

³ Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 12.11.2022 № 16/03-2022/192486 на проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом» від 21.10.2022 № 8146 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1542308>> дата звернення 21.05.2023.

сади щодо ведення переліку терористичних організацій і груп, детальне регулювання порядку ведення якого доцільно здійснити на підзаконному рівні¹.

До вад Закону № 2997-IX можна віднести й те, що він не конкретизує механізм (*процедуру*) визнання організації терористичною в судовому порядку, у зв'язку з чим не повністю вирішує завдання, визначене п. 1 рішення РНБО України від 29.12.2020 «Про результати проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом», уведеного в дію Указом Президента України від 29.12.2020 № 598.

Таким чином, аналіз нещодавно внесених змін до норм чинного законодавства України в галузі боротьби з тероризмом засвідчив потребу їх подальшого удосконалення в частині унормування поняття «терористична організація», визначення чітких критеріїв для визнання організацій (*груп*) терористичними, унормування порядку їх визнання та встановлення щодо них законодавчих обмежень, а також формування єдиного загальнодержавного реєстру таких організацій (*груп*), порядку його ведення й використання. До речі, створення такого реєстру було передбачено низкою законопроектів (*зокрема, законопроекти № 7349 від 05.05.2022, № 2139 від 13.02.2015*).

З метою належного унормування порядку визнання організацій терористичними та встановлення щодо них законодавчих обмежень для забезпечення ефективної протидії вважаємо за доцільне вжити наступних заходів:

1) внести зміни до ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»:

а) щодо визначення поняття «терористична організація» під якою пропонується розуміти стійке ієрархічне об'єднання п'яти і більше осіб, члени або структурні частини якого за попередньою змовою зорганізувалися для терористичної діяльності з метою безпо-

середнього вчинення терористичних злочинів учасниками цієї організації, або керівництва чи координації терористичної діяльності інших осіб, або забезпечення функціонування як самої терористичної організації, так і інших терористичних груп, або організація включена до Реєстру терористичних організацій;

б) щодо встановлення чітких критеріїв віднесення організацій до терористичних, зміст яких має визначати наступні ознаки: 1) організацію, визнану терористичною у порядку кримінального судочинства; 2) організацію, яка є юридичною особою, до якої у встановленому порядку застосовано заходи кримінально-правового характеру за вчинення уповноваженою особою від її імені будь-якого із злочинів, передбачених ст.ст. 258–258–5 КК України; 3) організацію, визнану такою на підставі судового рішення України, прийнятого відповідно до резолюції РБ ООН про визнання її терористичною².

2) передбачити в Законі України «Про боротьбу з тероризмом» загальний порядок визнання зареєстрованих вітчизняних та іноземних організацій терористичними за рішенням суду (за підсудністю, встановленою КАС України), прийнятим за позовом СБУ за наявності визначених законом критеріїв та підстав (*відомостей міжнародних організацій, вироків або рішень судів*) шляхом викладення у новій редакції ст. 24–1 «Визнання організації терористичною». Процедурні моменти слід детально унормувати у КАС України, доповнивши його відповідною ст. 183–5 «Особливості провадження у справах про визнання організації терористичною», одночасно забезпечивши, як це вимагає п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України, право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення;

3) внести зміни до КПК України в частині унормування особливостей розгля-

¹ Там само.

² Б Леонов, О Богатирев, Проблеми визнання організацій терористичними (2015) 55 *Науковий вісник НА СБ України* 147.

ду судами матеріалів кримінальних проваджень щодо терористичних злочинів, в ході яких уповноваженими суб'єктами може бути ініційований розгляд питання про визнання організацій терористичними та прийняття відповідного судового рішення. Такому рішенню суду має передувати визнання залучених до їх діяльності осіб (*особи*) винними (*–ою*) у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ст.ст. 258–258–5 КК України та інших злочинів терористичного характеру (ст. 109, 110, 112, 147, 194, 260, 265–266, 278, 279, 292, 349, 349–1, 439, 440, 443, 444 КК України), за результатами розгляду судами матеріалів кримінальних проваджень, якщо буде встановлено її (*їх*) участь / причетність до діяльності організації, яка підпадає під уточнене визначення терористичної організації (ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»). При цьому у порядку кримінального судочинства організація має визнаватися терористичною незалежно від наявності / відсутності в неї передбаченої законодавством організаційно-правової форми, статусу юридичної особи, її реєстрації уповноваженими органами України чи інших держав;

4) формування єдиного загальнодержавного реєстру таких організацій (*груп*), порядку його ведення й використання. Такий реєстр має формуватися на підставі: а) рішень українських судів про включення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій, які відповідають критеріям, визначеним резолюціями РБ ООН, до зазначеного переліку; б) відомостей, що формуються міжнародними організаціями або уповноваженими ними органами, про організації, юридичних та фізичних осіб, які пов'язані з терористичними організаціями або терористами, а також про осіб, стосовно яких застосовано міжнародні санкції;

в) рішень компетентних органів іноземних держав, або вироками (рішеннями) вітчизняних та іноземних судів, які визнаються Україною відповідно до міжнародних договорів України¹;

5) з урахуванням нещодавніх змін в українському законодавстві потребують уточнення і доповнення передбачені ст. 24 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» правові наслідки визнання організацій терористичними (заборона діяльності в Україні, ліквідація та конфіскація їх активів).

6) бажано у примітці до ст. 258 КК України дати нормативне визначення понять «терористична діяльність», «терористичний злочин», а у примітці до ст. 258–3 КК України – визначення понять «терористична організація» та «терористична група».

При цьому, з огляду на прояви збройної агресії РФ проти України потребує вирішення питання й про визнання терористичними організаціями приватних військових компаній та окремих військових частин (*підрозділів*) країни-агресора, які здійснювали під час збройної агресії терористичну діяльність або використовували терористичні методи щодо мирного населення на окремих територіях України².

Висновки. Терористичні організації наразі є ключовим чинником, що сприяє поширенню терористичної діяльності в світі. В умовах повномасштабної збройної агресії РФ проти України наша країна входить до зони поширення й ескалації проявів тероризму. Результати дослідження норм вітчизняного законодавства свідчать про недостатність наявного нормативно-правового регулювання порядку як визнання організацій терористичними, так і формування реєстру таких організацій, що не дозволяє вживати ефективних заходів реагуван-

¹ О О Резнікова, А О Місюра, С В Дрьомов, Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь / за заг. ред. О О Резнікової (Київ, НІСД, 2017) 86.

² Звернення Верховної Ради України до Парламентської асамблеї Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ПА ОБСЄ) та парламентів її держав-учасниць щодо неприпустимості участі членів парламенту російської федерації в роботі статутних органів Асамблеї: Постанова Верховної Ради України від 06.02.2023 № 2904-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2901–20#Text>> дата звернення 21.05.2023.

ня на протиправну діяльність, зокрема МТО. Саме тому потребує посилення протидія організованих терористичній діяльності в Україні, в основу якої має бути покладено визначення порядку визнання організацій терористичними, формування ведення й використання єдиного загальнодержавного реєстру таких організацій. Використання відомостей з вказаного реєстру сприятиме підвищенню

ефективності правозастосовної діяльності правоохоронних, судових та інших державних органів, задіяних у протидії тероризму, сепаратизму та інших форм екстремізму. Запропоновані у статті зміни до законодавства у сфері боротьби з тероризмом дозволять виконати Україні її міжнародно-правові зобов'язання та підвищити ефективність боротьби з тероризмом.

REFERENCES

LIST OF LEGAL DOCUMENTS

LEGISLATION

1. Pro borot'bu z terorizmom: Zakon Ukraini vid 20.03.2003 № 638-IV. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>> data zvernennia 21.05.2023. [in Ukrainian].
2. Pro vnesennja zmin do Kriminal'nogo kodeksu Ukraini ta Kriminal'nogo procesual'nogo kodeksu Ukraini shhodo vdoskonalennja borot'bi z terorizmom: zakonoproekt vid 05.05.2022 № 7349 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1288601>> data zvernennia 21.05.2023. [in Ukrainian].
3. Pro vnesennja zmin do Kriminal'nogo kodeksu Ukraini ta Kriminal'nogo procesual'nogo kodeksu Ukraini shhodo vdoskonalennja borot'bi z terorizmom. Visnovok Golovnogogo naukovogo-ekspertnogogo upravlinnja Aparatu Verhovnoi Radi Ukraini vid 07.09.2022 № 16/03-2022/149985 na proekt Zakonu Ukraini vid 05.05.2022 № 7350 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1404104>> data zvernennia 21.05.2023. [in Ukrainian].
4. Pro vnesennja zmin do Kriminal'nogo ta Kriminal'nogo procesual'nogo kodeksiv Ukraini u zv'jazku z ratifikacieju Dodatkovogo protokolu do Konvencii Radi Evropi pro zapobigannja terorizmu, a takozh do dejakih zakonodavchih aktiv Ukraini shhodo vdoskonalennja borot'bi z terorizmom. Visnovok Golovnogogo naukovogo-ekspertnogogo upravlinnja Aparatu Verhovnoi Radi Ukraini vid 12.11.2022 № 16/03-2022/192486 na proekt Zakonu Ukraini vid 21.10.2022 № 8146 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1542308>> data zvernennia 21.05.2023 [in Ukrainian].
5. Pro vnesennja zmin do Kriminal'nogo ta Kriminal'nogo procesual'nogo kodeksiv Ukraini u zv'jazku z ratifikacieju Dodatkovogo protokolu do Konvencii Radi Evropi pro zapobigannja terorizmu, a takozh do dejakih zakonodavchih aktiv Ukraini shhodo vdoskonalennja borot'bi z terorizmom: Zakon Ukraini vid 21.03.2023 № 2997-IH <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2997-20#Text>> data zvernennia 21.05.2023 [in Ukrainian].
6. Pro Zvernennja Verhovnoi Radi Ukraini do OON, Evropejs'kogo Parlamentu, Parlaments'koï Asambleï Radi Evropi, Parlaments'koï Asambleï NATO, Parlaments'koï Asambleï OBSC, Parlaments'koï Asambleï GUAM, nacional'nih parlamentiv derzhav svitu pro viznannja Rosijs'koï Federacii derzhavoju-agresorom»: Postanova Verhovnoi Radi Ukraini vid 27.01.2015 № 129-IIIIV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129-19#Text>> data zvernennia 21.05.2023 [in Ukrainian].
7. Pro Zvernennja Verhovnoi Radi Ukraini do Parlaments'koï asambleï Organizacii z bezpeki ta spivrobotnictva v Evropi (PA OBSE) ta parlamentiv ii derzhav-uchasnic' shhodo nepripustimosti uchasti chleniv parlamentu rosijs'koï federacii v roboti statutnih organiv Asamblei: zatverdzhene Postanovoju Verhovnoi Radi Ukraini vid 06.02.2023 № 2904-IH <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2901-20#Text>> data zvernennia 21.05.2023 [in Ukrainian].
8. Pro Koncepciju borot'bi z terorizmom v Ukraini: Ukaz Prezidenta Ukraini vid 05.03.2019. № 53/2019 (2019) 5 *Oficijnij visnik Prezidenta Ukraini* St. 17
9. Pro ratifikaciju Dodatkovogo protokolu do Konvencii Radi Evropi pro zapobigannja terorizmu: Zakon Ukraini vid 20.09.2022. № 2589-IX. https://zakononline.com.ua/documents/show/508898__698640 data zvernennia 21.05.2023 [in Ukrainian].
10. Pro rezul'tati provedennja ogljadu zagal'noderzhavnoï sistemi borot'bi z terorizmom: rishennja RNBO Ukraini vid 29.12.2020, uvedene v diju Ukazom Prezidenta Ukraini vid 29.12.2020 № 598 <<https://www.president.gov.ua/documents/5982020-36185>> data zvernennia 21.05.2023 [in Ukrainian].

BIBLIOGRAPHY

JOURNAL ARTICLES

11. Leonov B, Bogatir'ov O, Problemi viznannja organizacij teroristichnimi (2015) 55 *Naukovij visnik NA SB Ukraïni* 145–148 [in Ukrainian].

DISSERTATIONS

12. Ribachuk M, Zapobigannja terorizmu organami vnutrishnih sprav Ukraini (avtorefer. dis. ... kand. jurid. nauk: spets: 12.00.08. Nac. un-t imeni Tarasa Shevchenka. 2010) 19 [in Ukrainian].

CONFERENCE PAPERS

13. Reznikova O, Misjura A, Dr'omov S, Aktual'ni pitannja protidii terorizmu u sviti ta v Ukraini: analit. dopovid' / za zag. red. O.O. Reznikovoï (Kiïv, NISD, 2017) 102 [in Ukrainian].

14. Markeeva O, Rozvadovs'kij B, Leonov B, Zagal'noderzhavna sistema borot'bi z terorizmom: problemi ta perspektivi: analit. dop. (Kiïv, NISD, 2022) 88 [in Ukrainian].

15. Leonov B, Parfilo O, Shhodo viznannja organizacij teroristichnimi. *Protidija teroristichnij dijal'nosti: mizhnarodnij dosvid i jogo aktual'nist' dlja Ukraïni*: zbir. mater. mizhnarod. nauk.– prakt. konf. (Kiïv, 30.09.2016) (Kiïv, Nac. akad. prokuraturi Ukraïni, 2016) 205–208 [in Ukrainian].

16. Mel'nik D, Shhodo zaprovadzhennja v Ukraini reestru teroristichnih organizacij ta neobhidnosti udoskonalennja porjadku ih viznannja. *Aktual'ni problemi protidii zlochinnosti ta korupcii: zbirnik tez Vseukraïns'koï naukovo-praktichnoï konferencii* (Harkiv, 17.02.2023) (Harkiv, Jurajt, 2023) 116–120 [in Ukrainian].

WEBSITES

17. Global Terrorism Index 2022 <<https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2022>> data zvernennia 21.05.2023 [in English].

18. Organizacii ta inshi grupi. Zvedenij perelik RB OON (28.03.2023) <<https://scsanctions.un.org/consolidated-ru/#alqaedaent>> data zvernennia 21.05.2023 [in English].

Melnyk D. S.,

Ph.D. in law, Associate professor,

Leading researcher

of Scientifically-organizational center

National Academy of the Security Service

of Ukraine.

ORCID ID: 0000–0002–1497–950X

Leonov B. D.,

Doctor of Law, Professor,

Leading Researcher of Interdepartmental

research center,

National Security and Defence Council

of Ukraine

ORCID ID: 0000–0002–2488–7377

DOI: <https://doi.org/10.17721/2413-5372.2023.1-2/151-163>

CURRENT ISSUES OF IMPROVING THE PROCEDURE FOR THE RECOGNITION OF TERRORIST ORGANIZATIONS AND THE FORMATION OF THEIR REGISTRY

Abstract. *The article is devoted to topical issues of improving the procedure for recognizing organizations as terrorist and forming their register.*

It is noted that the expansion of the influence of terrorist organizations, the increase of their terrorist activity, the spread of the influence of terrorist ideology, requires the improvement of the

legislative procedure for recognizing them as terrorists, the formation of a single list of such organizations

The purpose of the article is to improve the legal procedure for recognizing an organization as a terrorist, to clarify the problems of forming their register in the context of countermeasures against organized terrorist activity.

The article reveals the threats and risks associated with the activities of terrorist organizations, substantiates the importance of the procedures for recognizing them as terrorist and keeping a list of such organizations for improving the practice of combating terrorism. It is noted that the maintenance and publication of lists (lists) of organizations recognized as terrorist in accordance with the procedure established by law is not only a powerful means of countering terrorist activities, but also an important tool for communication between the state and society, as it allows to publicly certify the connection of one or another organization with illegal activity. The inadequacy of the regulatory and legal regulation of the specified procedures in Ukraine has been clarified, which complicates the implementation of effective measures to respond to the illegal activities of terrorist organizations. The provisions of the recently adopted Law of Ukraine «On Amendments to the Criminal and Criminal Procedural Codes of Ukraine in connection with the ratification of the Additional Protocol to the Convention of the Council of Europe on the Prevention of Terrorism, as well as to some legislative acts of Ukraine on improving the fight against terrorism» are analyzed, its shortcomings are highlighted, in connection with which the need for its further improvement was determined.

The conclusions suggest a set of measures to improve anti-terrorist activities. The need to increase the effectiveness of combating organized terrorist activity in Ukraine is substantiated, primarily by improving the legislation in the field of combating terrorism and the practice of its application, which, according to the authors, will allow Ukraine to fulfill its international legal obligations in this area.

Keywords: *terrorism, terrorist organizations, legislation, order of confession, register, counter-action.*