

## ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ

УДК 343

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2025.36.12>

### ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СПІВПРАЦІ МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В УКРАЇНІ

**Беньковський Сергій Юрійович,**  
[orcid.org/0000-0003-0757-9513](https://orcid.org/0000-0003-0757-9513)  
кандидат юридичних наук, доцент,  
начальник кафедри соціально-  
гуманітарних та правового дисциплін  
(Київський інститут Національної  
гвардії України, м. Київ, Україна)

**Пушкарьов Артем Сергійович,**  
[orcid.org/0009-0000-0553-7876](https://orcid.org/0009-0000-0553-7876)  
слухач магістратури, курсант  
(Київський інститут Національної  
гвардії України, м. Київ, Україна)

У статті розглядаються ключові проблеми співпраці між суб'єктами протидії тероризму в Україні та шляхи їх удосконалення з урахуванням сучасних викликів. Визначено, що сучасний тероризм має політично вмотивований характер та активно використовує засоби масової інформації, цифрові технології і соціальні мережі для пропаганди, залучення громадськості та вербування нових учасників. Через глобалізацію та розвиток комунікацій терористична діяльність набуває транснаціонального характеру, що ускладнює боротьбу з нею і вимагає міжнародної співпраці. Важливим аспектом терористичних дій є їхня комунікативна спрямованість, що потребує вдосконалення механізмів реагування.

Виявлено низку проблем, серед яких застарілі норми законодавства, дублювання повноважень, неузгодженість дій між відомствами, бюрократичні перепони та відсутність єдиної системи обміну інформацією. Відзначено, що такі недоліки обмежують можливості ефективної взаємодії між структурами, що займаються протидією терористичним загрозам.

Розглянуто сучасні підходи до підвищення ефективності боротьби з тероризмом, включаючи реформування органів правопорядку, використання цифрових технологій, створення національної системи автоматичного обміну інформацією та посилення міжнародного співробітництва. Окрему увагу приділено ініціативам щодо залучення громадянського суспільства до боротьби з тероризмом, які можуть сприяти ранньому виявленню загроз та запобіганню радикалізації.

У статті підкреслюється, що без належної координації дій між усіма суб'єктами протидії тероризму, реформування нормативної бази та впровадження сучасних технологій боротьба з терористичними загрозами буде ускладненою. Важливим завданням є створення ефективної системи інформаційного обміну між правоохоронними органами, що дозволить оперативно реагувати на загрози. Також акцентується увага на необхідності чіткої регламентації механізмів взаємодії між державними структурами та громадянським суспільством, що може підвищити ефективність протидії тероризму.

**Ключові слова:** тероризм, взаємодія, суб'єктами протидії тероризму, правоохоронні органи, національна безпека.

## PROBLEMS AND PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF COOPERATION BETWEEN COUNTER-TERRORISM ENTITIES IN UKRAINE

**Benkovsky Serhiy Yuriiovich,**  
orcid.org/0000-0003-0757-9513  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Head of the Department of Social,  
Humanitarian and Legal Disciplines  
(Kyiv Institute of the National Guard of  
Ukraine, Kyiv, Ukraine)

**Pushkarov Artem Serhiiovych,**  
orcid.org/0009-0000-0553-7876  
Master's student, cadet  
(Kyiv Institute of the National Guard of  
Ukraine, Kyiv, Ukraine)

The article examines the key problems of cooperation between counter-terrorism entities in Ukraine and ways to improve them taking into account modern challenges. It was determined that modern terrorism has a politically motivated nature and actively uses mass media, digital technologies and social networks for propaganda, intimidation of the public and recruitment of new participants. Due to globalization and the development of communications, terrorist activity is becoming transnational in nature, which complicates the fight against it and requires international cooperation. An important aspect of terrorist actions is their communicative orientation, which requires improvement of response mechanisms.

A number of problems were identified, including outdated legislation, duplication of powers, inconsistency of actions between departments, bureaucratic obstacles, and lack of a unified system of information exchange. It was noted that such shortcomings limit the possibilities of effective interaction between structures engaged in countering terrorist threats.

Modern approaches to increasing the effectiveness of the fight against terrorism are considered, including the reform of law enforcement agencies, the use of digital technologies, the creation of a national system of automatic information exchange, and the strengthening of international cooperation. Particular attention is paid to initiatives to involve civil society in the fight against terrorism, which can contribute to early detection of threats and prevention of radicalization.

The article emphasizes that without proper coordination of actions between all actors of the fight against terrorism, reform of the regulatory framework and introduction

of modern technologies, the fight against terrorist threats will be complicated. An important task is the creation of an effective system of information exchange between law enforcement agencies, which will allow prompt response to threats. Attention is also focused on the need for clear regulation of mechanisms of interaction between state structures and civil society, which can increase the effectiveness of combating terrorism.

**Key words:** terrorism, interaction, actors of counter-terrorism, law enforcement agencies, national security.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Сучасний тероризм можна визначити як політично вмотивований та обґрунтований метод використання радикального насильства, головна мета якого – досягнення певного психічного ефекту. Характерною рисою сучасного тероризму є комунікативність: поєднання насильницьких вчинків із політичним посланням, причому це послання може бути, а часто і є, диференційованим із огляду на різні сектори цільової публіки [1, с. 32]. Також сучасний тероризм характеризується активним використанням засобів масової інформації, цифрових технологій і соціальних мереж для поширення пропаганди, залучування громадськості та вербування нових учасників. Завдяки глобалізації та розвитку комунікацій він набуває транснаціонального характеру, ускладнюючи боротьбу, яка потребує міжнародної співпраці. Терористичні дії часто супроводжуються символічними повідомленнями, диференційованими для різних аудиторій, а також можуть поєднуватися з кібератаками, створюючи гібридну загрозу. Це вимагає вдосконалення механізмів взаємодії та використання новітніх технологій для протидії.

Ефективна протидія тероризму в Україні неможлива без налагодженої співпраці між усіма суб'єктами, залученими до цього процесу, включаючи Службу безпеки України, Національну поліцію, прокуратуру, Державну прикордонну службу України та інші державні органи. Така взаємодія передбачає чіткий розподіл повноважень, оперативний обмін інформацією та координацію дій на національному і міжнародному рівнях. Важливою складовою є інтеграція зусиль громадянського суспільства, яке може допомагати в ранньому виявленні загроз і попередженні радикалізації. Посилення співпраці між цими суб'єктами є ключовим фактором для забезпечення національної безпеки та ефективної протидії сучасним загрозам.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання співпраці між суб'єктами протидії тероризму в Україні активно досліджували українські науковці, серед яких Антипенко В., Гуцало М., Зозуля О., Резнікова О., Місюра А., Дрьомов С., Войтовський К. та інші. Їх роботи охоплюють аспекти вдосконалення державної політики, міжнародної співпраці, реформування Служби безпеки України та ролі органів спеціального призначення. Проте, попри значний науковий доробок, залишаються нерозкритими питання забезпечення ефективного обміну інформацією між суб'єктами, інтеграції сучасних технологій у протидії тероризму та створення механізмів попередження радикалізації, що потребує подальших досліджень.

**Метою статті** є визначення ключових проблем у співпраці між суб'єктами протидії тероризму в Україні та окреслення перспективи їх удосконалення з урахуванням сучасних викликів.

**Виклад основного матеріалу.** Стаття 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» визначає основні суб'єкти боротьби з тероризмом. Головну роль у забезпеченні загальнодержавної системи протидії терористичній діяльності виконує Служба безпеки України. До боротьби з тероризмом залучаються також Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція, Збройні Сили України, Національна гвардія та інші державні органи, що діють у межах своєї компетенції, визначеної законами. Участь

у боротьбі з тероризмом можуть брати й інші державні органи. За необхідності до антитерористичних заходів можуть залучатися інші державні та місцеві органи, підприємства, організації, незалежно від форми власності, а також громадяни за їх згодою [2]. Такий широкий склад суб'єктів, залучених до боротьби з тероризмом, спрямований на створення комплексного підходу до попередження, виявлення, припинення терористичної діяльності та мінімізації її наслідків.

Але з такою складною та комплексною проблемою як тероризм можна боротися лише за умови чіткої координації між усіма суб'єктами, що беруть участь у протидії. Ефективна боротьба з тероризмом можлива лише тоді, коли кожна залучена структура діє в рамках єдиного плану, що базується на принципах спільної відповідальності, взаємодії та оперативного обміну інформацією. Але існує ряд проблем, які ускладнюють досягнення такої координації.

Сучасна законодавча база, що регулює діяльність суб'єктів протидії тероризму в Україні, має ряд недоліків, які ускладнюють ефективне функціонування цих органів. Зокрема, деякі законодавчі норми залишаються застарілими та не враховують нові виклики, пов'язані з розвитком технологій, гібридними загрозами та змінними тактиками терористичних угруповань. Це створює прогалини у правовому регулюванні, які можуть використовувати злочинці та ускладнюють координацію заходів із запобігання терактам.

Однією з ключових проблем є недостатня гармонізація законодавчих актів, які визначають компетенцію різних суб'єктів протидії тероризму. Відсутність чітко визначених механізмів співпраці та розподілу функцій між цими відомствами може призводити до дублювання повноважень, втрати часу на узгодження дій або, навпаки, до відсутності належної координації. Зокрема, в Україні спостерігаються проблеми з оперативним обміном інформацією між силовими структурами. Наприклад, СБУ здійснює координацію заходів у сфері боротьби з тероризмом, проте її взаємодія з іншими відомствами не завжди є ефективною через бюрократичні процедури або відсутність єдиної інформаційної бази даних. Водночас Національна поліція відповідає за виявлення та розслідування терористичних загроз на території держави, проте без своєчасної інформації від спецслужб її дії можуть бути недостатньо ефективними.

Таким чином, існуюча законодавча база потребує суттєвої модернізації, зокрема, удосконалення нормативних актів, що регулюють координацію між суб'єктами протидії тероризму, впровадження єдиної електронної системи обміну інформацією між силовими структурами та спрощення бюрократичних процедур взаємодії. Тільки за таких умов можливо підвищити ефективність антитерористичної діяльності та забезпечити належний рівень безпеки громадян.

Окрім цих системних проблем існує ряд проблем, пов'язаних з практичними аспектами, а саме: недостатнє фінансування та технічна оснащеність, що ускладнює реалізацію спільних операцій, особливо на локальному рівні; недосконалість системної підготовки та перепідготовки кадрів, які працюють у сфері боротьби з тероризмом, тощо.

Ефективна боротьба з тероризмом вимагає оперативного обміну даними між відомствами. Втім, через бюрократичні процедури або недостатню довіру між органами цей процес може бути уповільнений, що негативно впливає на ефективність протидії. Цікаву ідею для подолання цієї проблеми пропонують Грабчук І.Л., Грабчук О.В. та Супрунова І.В. Для ефективної боротьби з цифровими загрозами та тероризмом пропонується створення окремого Агентства боротьби із цифровими загрозами та тероризмом, яке матиме спеціальний статус і повноваження. Його завданням буде моніторинг інформації в Інтернеті, аналіз баз даних і відкритих джерел, виявлення

ознак фінансування тероризму, ведення реєстру осіб, причетних до цифрових загроз, та співпраця з населенням і фінансовими структурами для виявлення та профілактики терористичної діяльності. Агентство також проводитиме навчальні та інформаційні заходи, а його структура включатиме управління збору й аналізу інформації та управління роз'яснювально-інформаційних заходів. Завдяки використанню сучасних технологій ідентифікації, автентифікації й аналізу великих даних Агентство зможе створювати цифрові профілі користувачів і застосовувати їх для прогнозування й запобігання потенційним злочинам, що сприятиме профілактиці тероризму та його фінансування [3, с. 32–33].

Для подолання цілу ряду зазначених вище проблем указом президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023 був схвалений Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, який має на меті підвищити пріоритетність реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони, забезпечити його модернізацію й приведення у відповідність із стандартами, яких повинна досягти Україна на шляху до членства у Європейського Союзу [4].

Якщо проаналізувати зазначений документ крізь призму перспектив розвитку співпраці між суб'єктами протидії тероризму в Україні, то можна виділити, що більшість заходів, спрямованих на усунення проблем співпраці в боротьбі з тероризмом, зосереджені на покращенні обміну інформацією, покращенні міжнародного співробітництва, удосконаленні правових основ взаємодії, використанні цифрових технологій інтеграції з Європейським Союзом та стандартизації процедур, тощо.

Зокрема з метою покращення обміну інформацією передбачено запровадження національної системи автоматичного обміну між органами правопорядку інформацією з питань перетинання державного кордону з метою протидії тероризму та іншим кримінальним загрозам та надання органам правопорядку та прокуратури для забезпечення виконання покладених на них функцій права на безпосередній спільний доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів і баз даних, держателем (адміністратором) яких є інші державні органи [4]. Такі зміни сприятимуть покращенню координації між органами правопорядку, підвищенню оперативності реагування на терористичні та інші кримінальні загрози, а також ефективності використання інформації для запобігання злочинності. Також це забезпечить доступ до актуальних даних і створить передумови для прозорості та точності у виконанні завдань із захисту національної безпеки

Передбачена в зазначеному вище Комплексному стратегічному плані уніфікація правових засад організації системи органів правопорядку зі встановленням критеріїв розмежування напрямів діяльності, яку здійснюють органи правопорядку та інші державні органи, на основі виключної функціональної спрямованості, а також модернізація правових засад оперативно-розшукової діяльності [4] сприятиме адаптації нормативної бази до сучасних викликів і загроз, а також допоможе запобігти дублюванню функцій між органами правопорядку та іншими державними органами, забезпечити чіткий розподіл обов'язків і відповідальності, підвищити ефективність взаємодії та виконання завдань. Це сприятиме створенню більш злагодженої та результативної системи протидії злочинності, зокрема тероризму, за рахунок функціональної спеціалізації кожного суб'єкта.

Розпорядженням Кабінету міністрів України від 23 серпня 2024 р. № 792-р був затверджений план заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки [5]. Саме від того, наскільки повно та ефективно буде

реалізовано цей план заходів, залежить успіх реформування органів правопорядку, їх здатність відповідати сучасним викликам, забезпечувати національну безпеку, громадський порядок і права людини. Впровадження передбачених заходів сприятиме підвищенню ефективності управління, оптимізації ресурсів, покращенню міжвідомчої координації та адаптації до міжнародних стандартів, що є ключовим для інтеграції України до європейського простору безпеки та справедливості.

Втім, існує ряд проблемних аспектів, на яких наголошують науковці, та які не охоплюються зазначеними планами. Так, Захарченко А.М. відмітив, що органи місцевого самоврядування в Україні сприяють боротьбі з тероризмом, виконуючи заходи, визначені законодавством. Їх участь переважно полягає в підготовці регіональних і місцевих програм, спрямованих на надання матеріальної підтримки органам СБУ та Національної поліції (ремонт будівель, забезпечення відеоспостереження, закупівля паливно-мастильних матеріалів). Однак такі програми часто не враховують всі можливості місцевих органів, зокрема забезпечення антитерористичних заходів у комунальному транспорті, охорони важливих об'єктів інфраструктури, проведення навчань у комунальних закладах освіти та інформування населення через місцеві медіа. Розширення переліку заходів у цих програмах могло б підвищити їх ефективність у протидії тероризму. Зокрема науковець пропонує у регіональних та місцевих програмах протидії тероризму також передбачати комплекс заходів щодо протидії вчиненню терактів у комунальному транспорті (встановлення металошукачів, камер відеоспостереження, тощо), застосування архітектурно-планувальних засобів протидії тероризму, забезпечення посиленої охорони важливих об'єктів комунальної інфраструктури, висвітлення інформації щодо протидії терористичним загрозам у комунальних засобах масової інформації, проведення антитерористичних навчань у комунальних закладах освіти, і ін. [6, с. 26–28].

Акцентуючи увагу на необхідності більш активного залучення громадськості до боротьби з тероризмом В. В. Крутов та В. М. Форноляк пропонують розробку та затвердження державної Програми сприяння та розвитку взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом з громадянським суспільством та визначення на законодавчому рівні Порядку участі громадських організацій у протидії тероризму [7, с. 63]. На нашу думку, ця ідея є дискусійною, оскільки, з одного боку, залучення громадськості до боротьби з тероризмом може сприяти підвищенню обізнаності населення про загрози, мобілізації ресурсів і створенню додаткових механізмів виявлення потенційних ризиків. З іншого боку, така участь потребує чіткого законодавчого регулювання, щоб уникнути ризику перевищення повноважень громадських організацій, витоку конфіденційної інформації та неправомірного втручання у діяльність правоохоронних органів.

Крім того, ефективна участь громадськості можлива лише за умови їх належної підготовки, надання їм чітких інструкцій і повноважень, а також забезпечення належного контролю з боку державних органів. Недоліки в регулюванні можуть призвести до хаотичності дій, що, навпаки, ускладнить боротьбу з тероризмом.

Таким чином, ідея затвердження державної програми та законодавчого регулювання участі громадських організацій у протидії тероризму потребує додаткового вивчення, зокрема аналізу міжнародного досвіду, визначення реальних потреб і ризиків, а також формування механізмів, які б забезпечили баланс між участю громадськості та дотриманням прав людини і законності.

На сьогодні безпосередньо не зазначені на нормативному рівні конкретні форми взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом з громадянським суспільством. Хоча варто зазначити, що певні заходи в цьому напрямі заплановані. Так, в плані заходів,

спрямованих на виконання п. 6.2 Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, а саме – сприяння активній участі громадянського суспільства у взаємодії з органами правопорядку та прокуратури, передбачені наступні заходи: упровадження широкого кола механізмів та форм взаємодії між громадянським суспільством та органами правопорядку та прокуратури, спрямованих на: проведення регулярних консультацій із громадянським суспільством; розроблення та впровадження доступного механізму звітування; забезпечення участі представників органів правопорядку та прокуратури у заходах, які організовуються організаціями громадянського суспільства; організацію обміну інформацією та обговорення проблемних питань; розроблення та проведення інформаційних кампаній з підвищення обізнаності громадськості; проведення тренінгів та впровадження ініціатив, спрямованих на розбудову спроможності громадянського суспільства до взаємодії з органами правопорядку та прокуратури [5].

Не дивлячись на те, що ці заходи мають загальний характер і спрямовані на зміцнення співпраці між органами правопорядку та громадянським суспільством, їх впровадження безпосередньо стосується питань боротьби з тероризмом. Налагоджена взаємодія, обмін інформацією та підвищення обізнаності громадськості створюють умови для своєчасного виявлення потенційних терористичних загроз, мобілізації ресурсів і залучення громадськості до профілактики терористичної діяльності. Ці заходи сприяють формуванню спільної відповідальності за безпеку, що є критично важливим у запобіганні та реагуванні на терористичні прояви.

**Висновки.** Ефективна боротьба з тероризмом в Україні потребує комплексного підходу, який включає вдосконалення законодавчої бази, підвищення рівня координації між суб'єктами протидії тероризму, використання сучасних технологій та активне залучення громадянського суспільства. Виявлені проблеми, зокрема відсутність чіткої системи взаємодії між силовими структурами, недостатня гармонізація нормативних актів та бюрократичні перепони в обміні інформацією, негативно впливають на ефективність антитерористичних заходів. Водночас стратегічні ініціативи, такі як Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, спрямовані на покращення цих аспектів та створення більш дієвої системи протидії тероризму.

Однак, попри позитивні зрушення, необхідним є подальше вдосконалення механізмів міжвідомчої співпраці, інтеграція передових технологій у боротьбі з терористичними загрозами, а також забезпечення належного фінансування та підготовки кадрів. Важливим напрямом розвитку є активізація участі громадянського суспільства у запобіганні радикалізації та терористичній діяльності. Успішна реалізація цих заходів сприятиме зміцненню національної безпеки та підвищенню спроможності України ефективно протидіяти сучасним викликам тероризму.

#### Список використаних джерел:

1. Копотун І.М. Світовий тероризм – загроза для України. *Протидія проявам тероризму та колабораціонізму в умовах війни: стан та перспективи*: матеріали Всеукраїнського круглого столу (м. Кропивницький, 24 листопада 2023 року). Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2023. С. 31–34.
2. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>
3. Грабчук І. Л., Грабчук О. В., Супрунова І. В. Забезпечення економічної безпеки держави через удосконалення політики протидії фінансуванню тероризму та зброй-

них конфліктів. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*: зб. наук. пр. 2023. Вип. 2(160). С. 29–34. DOI: <https://doi.org/10.36818/2071-4653-2023-2-4>.

4. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : Указ Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>

5. Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : Розпорядження Кабінету міністрів України від 23 серпня 2024 р. № 792-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-2024-%D1%80#Text>

6. Захарченко А.М. Участь органів місцевого самоврядування у здійсненні заходів з протидії тероризму. *Протидія проявам тероризму та колабораціонізму в умовах війни: стан та перспективи*: матеріали Всеукраїнського круглого столу (м. Кропивницький, 24 листопада 2023 року). Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2023. С. 25–29.

7. Крутов В.В., Форноляк В.М. Система суб'єктів боротьби з тероризмом, їх адміністративно-правовий статус. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2019. № 2. С. 56–64.