

Шамара О. В.,

доктор філософії в галузі права,
старший дослідник, доцент, головний
консультант,

Національний інститут стратегічних
досліджень

(м. Київ, Україна)

ПРОТИДІЯ ТЕРОРИЗМУ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ЗБРОЇ МАСОВОГО ЗНИЩЕННЯ

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475-р «Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС». Дорожня карта з питань верховенства права є всеохоплюючим стратегічним документом, що визначає комплекс реформ у межах переговорного процесу щодо членства України в ЄС за переговорними Розділом 23 «Судова влада та основоположні права» та Розділом 24 «Юстиція, свобода і безпека». Цей документ є однією з ключових передумов відкриття офіційних переговорів про вступ України до ЄС у межах Кластера 1 «Основи процесу вступу до ЄС», що відкривається першим і закривається останнім. Його розробка та подальше виконання свідчать про готовність України відповідати стандартам ЄС, зміцнюють довіру з боку держав-членів та підсилюють статус України як надійного партнера. Пунктом 4.4 (Боротьба з тероризмом та попередження радикалізації) Дорожньої карти з питань верховенства права передбачена розробка та прийняття нової редакції Концепції боротьби з тероризмом в Україні на 2025-2030 роки відповідного Плану заходів з її реалізації відповідно до *acquis* ЄС в цій сфері (термін виконання IV квартал 2025 р., виконавці: СБУ, Рада національної безпеки та оборони України, Кабінет Міністрів України).

Робочим органом Антитерористичного центру при Службі безпеки України було підготовлено проект нової Концепції боротьби з тероризмом в Україні на 2025-2030 роки. Слід констатувати, що проект нової Концепції боротьби з тероризмом в Україні на 2025-2030 роки фактично повторює підходи Концепції боротьби з тероризмом в Україні, затвердженої Указом Президента України від 05.03.2019 року № 53/2019, не містить аналізу стану правового регулювання антитерористичної діяльності (національної та міжнародної складової). Робочим органом Антитерористичного центру при Службі безпеки України не взято до уваги численні пропозиції надані в рамках роботи міжвідомчої робочої групи Міжвідомчої координаційної комісії Антитерористичного центру при Службі безпеки України та ряд аналітичних записок Національного інституту стратегічних досліджень, зокрема «Проблеми кваліфікації кримінальних правопорушень терористичної спрямованості, скоюваних організованими злочинними угруповуваннями» №293/496 від

22.06.2023, «Організаційні аспекти у питаннях розробки концептуальних засад та програм протидії тероризму» № 293/354 від 13.05.2025.

Серед доволі значного переліку пропозицій до проекту нової Концепції боротьби з тероризмом в Україні на 2025-2030 роки зупинимось на питаннях протидії тероризму із застосуванням зброї масового знищення (WMD). З метою забезпечення узгодженості національної політики у сфері боротьби з тероризмом із міжнародними зобов'язаннями Україна виходить із комплексної системи міжнародно-правових режимів, що регулюють питання запобігання та протидії актам тероризму із застосуванням зброї масового знищення (WMD).

Слід зазначити, що ключовим універсальним інструментом є *Міжнародна конвенція про придушення актів ядерного тероризму 2005 року (ICSANT)*, що передбачає криміналізацію діянь, пов'язаних із незаконним використанням або загрозою використання ядерних і радіоактивних матеріалів, а також встановлює зобов'язання держав-учасниць щодо юрисдикції, співробітництва, екстрадиції та надання взаємної правової допомоги. Важливе значення мають також універсальні конвенції у сфері заборони окремих видів зброї масового знищення: Конвенція про заборону хімічної зброї 1993 року (CWC) та Конвенція про заборону біологічної (бактеріологічної) і токсинної зброї 1972 року (BWC), які встановлюють абсолютну заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування відповідних агентів, закріплюють механізми контролю та міжнародного співробітництва у випадках порушень. У сфері ядерної безпеки та фізичного захисту правову основу становить Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу 1980 року та Поправка до неї 2005 року, а також інші конвенції й стандарти МАГАТЕ щодо безпеки атомних об'єктів, що визначають міжнародні стандарти охорони, обліку та контролю ядерних матеріалів. Особливе значення для протидії терористичним загрозам має Резолюція Ради Безпеки ООН №1540 від 28.04.2004 року, яка є обов'язковою для всіх держав і вимагає запровадження національних законодавчих та адміністративних заходів для недопущення доступу недержавних суб'єктів до ядерних, хімічних і біологічних матеріалів та засобів їх доставки.

Поряд із договірними режимами та резолюціями Ради Безпеки ООН діють багатосторонні міжнародні ініціативи, що забезпечують практичну співпрацю держав у сфері запобігання WMD-тероризму. Так, у листопаді 2024 року в Бухаресті відбулося установче засідання *Global Forum to Prevent Radiological and Nuclear Terrorism (Global FTPRNT)*, започатковане під співголовуванням Сполучених Штатів Америки та Румунії. У роботі форуму взяли участь представники *шістдесяти трьох держав та шести міжнародних організацій, включно з Україною*. Від української сторони на засіданні були присутні представники Парламенту України, Національного інституту стратегічних досліджень та Антитерористичного центру при Службі безпеки України. *Global FTPRNT* став наступником попередньої Глобальної ініціативи з протидії ядерному тероризму (*GICNT*) і визначає нову рамку багатостороннього діалогу та практичного співробітництва, до якої приєдналася й Україна. У фінальній заяві було підтверджено, що *Global FTPRNT* спрямований на посилення

багатосторонньої співпраці з метою запобігання радіологічному та ядерному тероризму, оцінки сучасного й еволюційного середовища ризиків та стимулювання подальших інвестицій у безпекові спроможності. Спільна заява учасників, серед яких держави Європейського Союзу, Канада, Велика Британія, Сполучені Штати та Україна, зафіксувала зобов'язання розвивати міжнародну координацію, обмін інформацією та технічну взаємодопомогу у сфері протидії актам ядерного і радіологічного тероризму.

Слід зауважити, що відповідно до положень Закону України «Про боротьбу з тероризмом» та указу Президента України від 14.04.1999 року №379/99, яким затверджено Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України, пунктом 4 визначено, що *Антитерористичний центр при Службі безпеки України відповідно до покладених на нього завдань розробляє пропозиції з удосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері боротьби з тероризмом.*

Україна, як держава-учасниця усіх вищезазначених міжнародних договорів і платформ співробітництва, у своїй національній політиці протидії тероризму виходить з необхідності їх послідовної імплементації, належного виконання та практичного використання механізмів, які вони передбачають. ICSANT має на меті криміналізацію широкого кола дій, пов'язаних із незаконним використанням ядерних або радіоактивних матеріалів та атак на ядерні об'єкти, і встановлює міжнародно-правові зобов'язання держав-учасниць у частині юрисдикції, співпраці, екстрадиції та правової допомоги. Конвенційні норми закладають стандарти щодо захисту ядерних установок і матеріалів та визначають механізми взаємодії з МАГАТЕ задля обміну інформацією, технічної допомоги та спільного реагування на кризові інциденти. Водночас конвенція орієнтована на забезпечення можливостей як превенції, так і кримінального переслідування актів, що становлять або становитимуть загрозу ядерній безпеці. З огляду на це **ICSANT утворює для України конкретну правову рамку, яку необхідно послідовно імплементувати та використовувати в дипломатичній і практичній площині реагування на інциденти, пов'язані з ядерною безпекою.** У цьому зв'язку слід зазначити, що Національним інститутом стратегічних досліджень в аналітичній записці «Шляхи удосконалення кримінального законодавства України у сфері застосування ядерної зброї» від 28.11.2024 № 293/823, звернута увага Парламенту України, Офісу Президента України, Кабінету Міністрів України щодо необхідності встановлення кримінальної відповідальності за вчинення правопорушення *погроза застосування ядерної зброї, при вчиненні агресивної війни чи воєнного конфлікту щодо інших країн*, доповнивши Кримінальний кодекс України, новою статтею «439-1. Погроза застосування ядерної зброї, при вчиненні агресивної війни чи воєнного конфлікту щодо інших країн», а підслідність за цією кримінально-правовою нормою запропоновано визначити за слідчими органів безпеки.

Фактичний контекст українського досвіду — захоплення Запорізької атомної електростанції та тимчасова окупація зони відчуження Чорнобильської

АЕС у 2022 році – породив реальні ризики, які за своєю природою та наслідками можуть бути кваліфіковані як загрози, передбачені ICSANT. Навмисні або систематичні дії, спрямовані на створення або експлуатацію уразливостей ядерних об'єктів з метою залякування цивільного населення, блокування безпечної експлуатації чи підриву систем безпеки, відповідають сутнісним ознакам «актів ядерного тероризму».

Аналогічно, застосування бойових отруйних речовин або промислових токсичних агентів у зоні бойових дій, якщо вони використовуються з метою залякування населення або створення масштабних гуманітарних наслідків, потрапляє у сферу міжнародних заборон і кримінальної відповідальності за режимами протидії хімічним та біологічним загрозам. У такому контексті національна правова політика повинна мати чіткі механізми і процедури, які дозволяють ідентифікувати, кваліфікувати та документувати відповідні дії як злочини WMD-характеру та відповідно ініціювати міжнародні реагування і судові процедури. У цьому зв'язку слід зауважити, що *Указом Президента України №467 від 17.07.2024 року* заступника начальника штабу Антитерористичного центру при Службі безпеки України включено до складу делегації України для участі у засіданнях Виконавчої ради Організації по забороні хімічної зброї у 2024 – 2026 роках.

З огляду на вищевикладене, доцільно рекомендувати Україні у межах ICSANT та суміжних міжнародних режимів здійснити *оновлення своїх офіційних заяв* та дипломатичних кроків. По-перше, необхідно підготувати і надіслати до депозитарію конвенції і до МАГАТЕ детальний виклад встановлених фактів щодо порушень в зоні Запорізької та Чорнобильської АЕС та оновлену заяву щодо виконання Україною зобов'язань за конвенцією ICSANT. По-друге, дипломатичні ноти мають містити запит на активацію відповідних процедур міжнародної допомоги з чітким визначенням пріоритетів співпраці та координації, зокрема щодо надання матеріально-технічної допомоги, правової та експертної підтримки розслідувань, тощо з метою створення незаперечного доказового масиву для подальших кримінальних чи міжнародно-правових ініціатив.

На національному рівні необхідно реалізувати низку законодавчо-інституційних заходів. Передусім потрібна повна імплементація положень ICSANT у кримінальне законодавство України шляхом прямої криміналізації планування, загрози та використання ядерних і радіоактивних матеріалів у терористичних цілях, а також встановлення спеціальної юрисдикції для розслідування таких злочинів. У цьому зв'язку слід згадати аналітичну записку Національного інституту стратегічних досліджень «Стан радіаційної, хімічної, біологічної, ядерної загрози (CBRN-defence) в контексті доктрини кримінального права України» від 03.07.2024 року №293/511, підготовлену фахівцями консультативно-дорадчого органу Президента України спільно з фахівцями Київського інституту Національної гвардії України.

Необхідно закріпити правові підстави для прийняття рішень про міжнародну передачу доказів, використання механізмів екстрадиції та правової

допомоги у випадках CBRN-інцидентів, а також передбачити *механізми дотримання принципу ланцюга збереження доказів (chain of custody)*.

Інституційно рекомендовано створити *національний фокусний пункт з питань ядерного та CBRN-тероризму, який би координував оперативні, технічні та юридичні аспекти взаємодії з МАГАТЕ, UNODC, INTERPOL та іншими партнерами*. Національний фокусний пункт має забезпечувати моніторинг загроз, ініціювати запити на технічну допомогу, координувати міжнародні експертизи і вести єдину реєстрацію інцидентів та наявних доказів з доступом для міжнародних слідчих груп.

Розвідка і попередження повинні будуватися на принципі «whole-of-government», коли аналітичні дані розвідорганів, служби фінансового моніторингу, органів правопорядку і цивільних служб інтегруються в єдині профілі загроз. Такий підхід дозволяє виявляти ознаки підготовки актів із використанням WMD, фінансові ланцюги їхнього забезпечення і транснаціональні команди, що готують подібні операції. У цьому контексті доцільно імплементувати практики, запозичені у США в межах CWMD-стратегії, які передбачають виділення спеціального бюджету для міжвідомчих ініціатив, а також застосувати модель оперативної аналітики, подібну до JTAC/CONTEST у Великій Британії та Vigipirate у Франції, з механізмами автоматичного підвищення рівня захисту ядерних об'єктів при виявленні вказівок на реальну загрозу.

У частині оперативного реагування проект нової Концепції боротьби з тероризмом в Україні на 2025-2030 роки повинен передбачити створення мобільних міжвідомчих CBRN-реагуювальних груп, які матимуть повноваження термінового доступу до об'єктів, виконання заходів з евакуації, деконтамінації, фіксації та вивчення джерел і наслідків забруднення. Ці групи мають бути укомплектовані спеціалізованим обладнанням для детекції та вимірювання радіації й токсинів, матеріалами для форензики, транспортом із захищеними умовами перевезення проб, а також навчанням і *сертифікацією персоналу відповідно до міжнародних стандартів*. Паралельно слід розвивати лабораторні можливості для незалежного аналізу проб (радіологічна, хімічна, бактеріологічна експертиза) та забезпечити процедури міжнародного обміну результатами з метою їхньої визнаності у міжнародних судових процесах. Так, консультативно-дорадчим органом Президента України в аналітичній записці «Проблеми криміналістичного забезпечення органів досудового розслідування під час розслідування злочинів, пов'язаних із радіологічними, хімічними, бактеріологічними, ядерними загрозами» №293/386 від 14.05.2024, серед іншого було рекомендовано у найкоротший термін Координаційній раді з проблем судової експертизи при Міністерстві юстиції України розробити проект Концепції щодо розвитку криміналістичного забезпечення органів правопорядку, підрозділи яких здійснюють досудове розслідування злочинів, пов'язаних із РХБЯ/CBRN загрозами, у тому числі міжнародних злочинів, вчинених на території України.

Судово-правова стратегія має включати стандартизацію процедур кваліфікації злочинів, визначення підслідності, збору доказів, медичних і радіологічних експертиз, формування пакета матеріалів, придатних для передачі до Міжнародного кримінального суду або інших міжнародних трибуналів, а також визначення процесуальних механізмів для застосування універсальної юрисдикції у випадку, коли підозрювані перебувають за межами юрисдикції України, але їхні дії завдали істотної шкоди національним інтересам.

Водночас необхідно забезпечити синхронізацію проскрипційних і санкційних списків між Службою безпеки України, Міністерством фінансів та Державною службою фінансового моніторингу України, що дозволить оперативно заморожувати активи і обмежувати матеріально-технічну підтримку суб'єктів, причетних до WMD-інцидентів.

Комунікаційна політика має передбачати заздалегідь відпрацьовані сценарії інформування населення у разі техногенних або терактоподібних інцидентів із радіаційним або хімічним забрудненням, включаючи чіткі інструкції щодо евакуації, захисту і надання медичної допомоги. Підготовка місцевих адміністрацій та медичних закладів має відбуватися шляхом регулярних навчань та відпрацювання алгоритмів дій у синхронізації з міжнародними стандартами.