

ГРОМОВЕНКО К. В.

доктор юридичних наук,
професор кафедри морського
та міжнародного права
(Міжнародний гуманітарний
університет)
ORCID ID: 0000-0002-9466-8575

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.61>

ЕВОЛЮЦІЯ ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ОБСЄ СТОСОВНО БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті констатоване, що належна оцінка параметрів, системності, структури, змісту та шляхів розвитку європейських міжнародно-правових стандартів стосовно протидії тероризму стала питанням, що має виключну витребуваність для української юридичної науки та практики у нинішній ситуації доволі стрімкої девальвації демократичних механізмів та стандартів у певних ключових державах світу, що відбувається у ситуації максимально широкого використання самої категорії «тероризму» у медійному, політичному та соціальному просторах.

Водночас аспекти оцінки документів ОБСЄ у сфері протидії тероризму поки не набули відображення у сучасних наукових творах вітчизняних науковців, попри те, що виключної гостроти набуває потреба вирішення доктринальних викликів щодо належної оцінки модерних актів саме ОБСЄ, як ключової інституції у сфері протидії тероризму, стосовно актуальних організаційних механізмів їх реалізації та розвитку.

Тому метою статті стало визначення міжнародно-правової ролі системи документів ОБСЄ у сфері протидії тероризму, організаційних механізмів їх реалізації та розвитку. Для її досягнення автором вирішене завдання порівняльного, хронологічного, системного, формально-юридичного та герменевтичного аналізу відповідних документів ОБСЄ, надано оцінку принципам розробки та реалізації відповідних актів та їх місцю і ролі у нинішній системі джерел сучасного міжнародного публічного права.

Автором доведене, що сучасні стандарти ОБСЄ стосовно сфери протидії тероризму були втіленими у серії рішень Постійної ради та Міністерської ради організації, вони були доповнені у діяльності спеціально створених профільних підрозділів, а також у рамках Парламентської асамблеї ОБСЄ та Бюро ОБСЄ з демократичних інституцій та прав людини.

Відповідні стандарти ОБСЄ мають чітко виражений програмно-регулятивний характер та отримують власний розвиток за умов наявності низки спеціалізованих конвенцій про боротьбу з тероризмом, але при відсутності єдиного цілісного договірної документа універсального рівня у цій максимально важливі сфері. При цьому документи ОБСЄ передбачають утворення власних організаційних механізмів у сфері протидії тероризму та доволі стримано ставляться до співпраці з подібними структурами з протидії тероризму, які були сформовані під егідою ООН.

Ключові слова: БДПЛ ОБСЄ, права людини, протидія тероризму, Рада міністрів ОБСЄ, фінансування тероризму.



Hromovenko K. V. Evolution of OSCE legal mechanisms in counter-terrorism in modern conditions

The article states that a proper assessment of the parameters, systematicity, structure, content and ways of developing European international legal standards in countering terrorism has become an issue of exceptional demand for Ukrainian legal science and practice in the current situation of a rather rapid devaluation of democratic mechanisms and standards in certain key countries of the world, which occurs in a situation of the widest possible use of the category of “terrorism” itself in the media, political and social spaces.

At the same time, aspects of assessing OSCE documents in the field of countering terrorism have not yet been reflected in modern scientific works of domestic scientists, despite the fact that the need to resolve doctrinal challenges regarding the proper assessment of modern acts of the OSCE itself, as a key institution in the field of countering terrorism, in relation to the current organizational mechanisms for their implementation and development is becoming exceptionally acute.

Therefore, the purpose of the article was to determine the international legal role of the system of OSCE documents in the field of countering terrorism, organizational mechanisms for their implementation and development. To achieve this, the author solved the task of comparative, chronological, systemic, formal-legal and hermeneutic analysis of relevant OSCE documents, assessed the principles of development and implementation of relevant acts and their place and role in the current system of sources of modern international public law.

The author proved that modern OSCE standards in the field of counter-terrorism were embodied in a series of decisions of the Permanent Council and the Ministerial Council of the organization, they were supplemented in the activities of specially created specialized units, as well as within the framework of the OSCE Parliamentary Assembly and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights.

The relevant OSCE standards have a clearly expressed programmatic and regulatory nature and receive their own development under the conditions of the presence of a number of specialized conventions on combating terrorism, but in the absence of a single integral treaty document of a universal level in this extremely important area. At the same time, OSCE documents provide for the creation of its own organizational mechanisms in the field of counter-terrorism and are rather restrained in their approach to cooperation with similar counter-terrorism structures that were formed under the auspices of the UN.

Key words: *counter-terrorism, human rights, OSCE Ministerial Council, OSCE ODIHR, terrorist financing.*

Належна оцінка параметрів, системності, структури, змісту та шляхів розвитку європейських міжнародно-правових стандартів стосовно протидії тероризму стала питанням, що має виключну витребуваність для української юридичної науки та практики у нинішній ситуації доволі стрімкої девальвації демократичних механізмів та стандартів у певних ключових державах світу, що відбувається у ситуації максимально широкого використання самої категорії «тероризму» у медійному, політичному та соціальному просторах.

За таких умов виключної гостроти набуває потреба вирішення доктринальних викликів щодо належної оцінки модерних документів ОБСЄ, як ключової інституції у сфері протидії тероризму, стосовно актуальних організаційних механізмів їх реалізації та розвитку.

Незважаючи на те, що самі по собі аспекти міжнародно-правового виміру протидії тероризму були предметом досліджень низки українських науковців, таких, як Ю.Б. Данильченко, С.В. Ківалов, О.В. Саган, І.Р. Серкевич, В.Б. Скоморовський тощо, відповідні питання стосовно системної та комплексної оцінки наявних документів ОБСЄ з питань протидії



тероризму досі не отримали відображення у поточних наукових працях та не стали предметом окремих комплексних монографічних досліджень.

Відповідно, метою цієї наукової статті слід встановити визначення міжнародно-правової ролі системи документів ОБСЄ у сфері протидії тероризму, організаційних механізмів їх реалізації та розвитку. Для досягнення такої мети слід вирішити такі завдання як порівняльний, хронологічний, системний, формально-юридичний та герменевтичний аналіз відповідних документів ОБСЄ, надати оцінку принципам розробки та реалізації відповідних актів та їх місцю і ролі у нинішній системі джерел сучасного міжнародного публічного права.

Становлення стандартів ОБСЄ у сфері протидії тероризму та його фінансуванню має доволі тривалу історію. Після затвердження 4 грудня 2001 року рішенням Ради міністрів ОБСЄ Бухарестського плану дій ОБСЄ щодо боротьби з тероризмом, у 2002 р. та ж Рада схвалила рішення «Виконання прийнятих в ОБСЄ зобов'язань та здійснення її діяльності щодо боротьби з тероризмом» та Хартію ОБСЄ про запобігання тероризму та боротьбу з ним.

Надалі, у грудні 2003 р., Рада міністрів затвердила Стратегію ОБСЄ щодо протидії загрозам безпеці та стабільності у ХХІ столітті, де йшлося про протидію тероризму, та схвалила Положення про контртерористичну мережу ОБСЄ. 1 липня 2004 р. Постійна рада ОБСЄ затвердила рішення 617 «Подальші заходи щодо припинення фінансування тероризму» та 618 «Солідарність із жертвами тероризму», а в грудні 2004 р. було затверджене Заяву Ради міністрів щодо запобігання тероризму та боротьби з ним та рішення цієї Ради 3/04 «Боротьба з використанням Інтернету з терористичною метою».

Надалі, у грудні 2005 року, Рада міністрів схвалила рішення 4/05 «Посилення правової співпраці у питаннях кримінального провадження з метою протидії тероризму», та ще через рік – Заяву щодо підтримки та розвитку міжнародно-правових рамок боротьби з тероризмом та рішення 7/06 «Протидія використанню Інтернету з терористичною метою».

У 2007 р. Рада міністрів зробила Заяву про підтримку Глобальної контртерористичної стратегії ООН та схвалила рішення 5/07 «Державно-приватне партнерство у протидії тероризму» й 6/07 «Захист найважливіших об'єктів енергетичної інфраструктури від терористичних нападів». Надалі, у 2008-2009 роках, Рада міністрів затвердила рішення 10/08 «Подальше нарощування діяльності ОБСЄ щодо протидії тероризму» та 3/09 «Подальші заходи щодо підтримки та розвитку міжнародно-правових рамок боротьби з тероризмом» [5].

При цьому Бухарестський план 2001 р. досі розглядається в ОБСЄ як ключовий та етапний документ у формуванні стандартів стосовно протидії тероризму. Бухарестський план передбачав, що держави-учасниці «розглянуть, як ОБСЄ може використовувати передовий досвід та уроки, отримані від інших відповідних груп, організацій, установ та форумів у таких сферах, як співпраця поліції та судів; запобігання та припинення фінансування тероризму; відмова в інших засобах підтримки; прикордонний контроль, включаючи візову безпеку та безпеку документів; та доступ правоохоронних органів до інформації» [8].

Бухарестський план передбачив використання державами ОБСЄ такий інституційної структури організації, як Форум співробітництва у сфері безпеки для «посилення зусиль у боротьбі з тероризмом шляхом повного та своєчасного виконання всіх відповідних заходів, узгоджених ОБСЄ», із застосуванням Кодексу поведінки щодо політико-військових аспектів безпеки та Документа ОБСЄ про стрілецьку зброю та легке озброєння. Саме згаданий Форум ОБСЄ мав «вивчити актуальність інших своїх документів для боротьби з тероризмом та оцінити, чи існує потреба в розробці додаткових норм та заходів», та він мав стати платформою «для регулярних консультацій з цих питань». Водночас держави ОБСЄ мали надавати організації інформацію про власну участь у профільних антитерористичних договорах та про їх національну реалізацію та імплементацію [8].

З профільних документів ОБСЄ також вагоме значення має рішення Постійної ради 1063 від 7 грудня 2012 р. «Консолідована концептуальна база ОБСЄ для боротьби



з тероризмом». Це рішення підкреслює «категоричне неприйняття ототожнення тероризму з якоюсь расою, етносом, національністю чи релігією», та приписує державам ОБСЄ «знаходити, відмовляти у притулку та передавати правосуддю на підставі принципу "видати або зрадити суду" будь-яку особа, яка надає підтримку, сприяння, бере участь або намагається брати участь у фінансуванні, плануванні, підготовці або вчиненні терористичних актів» [5].

У затвердженому рішенням консолідованому документі «акцентуються оперативні принципи та визначається стратегічна спрямованість ролі ОБСЄ у боротьбі з тероризмом з метою задати орієнтири для подальшої діяльності», його метою визначене «підвищення ролі та "доданої вартості" вкладу ОБСЄ у глобальні зусилля щодо викорінення тероризму, а також полегшення зв'язків та зміцнення співпраці з ключовими партнерами та організаціями».

Документ просуває, відповідно до структури та мандату ОБСЄ, «всеосяжний підхід до безпеки, що пов'язує разом військово-політичний, економіко-екологічний та людський вимір, створюючи таким чином основу для послідовних і довгострокових дій щодо запобігання тероризму та боротьби з ним». Рішення особливо підкреслює, що важливим надбанням ОБСЄ є «широка "польова присутність", що дозволяє організації оцінювати конкретні потреби та прохання держав-учасниць та реагувати на них, розвивати діалог та здійснювати проекти, що враховують специфіку кожного конкретного випадку, з метою сприяння зміцненню національних контртерористичних потенціалів» [5].

Наведений консолідований документ ОБСЄ розподіляє діяльність організації, спрямовану на протидію тероризму, на діяльність щодо усунення умов, що сприяють поширенню тероризму, та на діяльність стосовно розширення співробітництва та зміцнення потенціалу з метою запобігання тероризму та боротьби з ним. Документ звертає увагу у цьому вимірі на усунення негативних соціально-економічних факторів, таких як відсутність належного управління, корупція та високий рівень безробіття, на потребу припинення фінансування тероризму, у тому числі каналами його зв'язку з відмиванням грошей та незаконною економічною діяльністю; та на необхідності запобігання незаконному переміщенню зброї, а також хімічних, біологічних, радіологічних та ядерних матеріалів [5].

Примітно, що описуючи стратегічні напрямки контртерористичної діяльності ОБСЄ, документ визнає потребу гнучкості організації «у своєму виборі аналізованих тем та реагуванні на різні заклопотаності та потреби широкого кола її учасників у галузі боротьби з тероризмом», роблячи при цьому окремий акцент на потребі протидії використанню Інтернету з терористичною метою та на викликах «підвищення надійності документів на в'їзд та виїзд», тобто закордонних паспортів. Також цей документ 2012 р. приписував Секретаріату ОБСЄ продовжувати надавати інформацію щодо діяльності держав-учасниць, пов'язаної з протидією тероризму «Постійній раді та її неофіційним допоміжним органам на регулярній основі, а також з особливих випадків» та здійснювати оцінку такої діяльності [5].

Крім того, Секретаріат ОБСЄ мав забезпечувати «міжвимірну та міжінституційну координацію всіх контртерористичних заходів ОБСЄ», при наявності водночас у організації Антитерористичного підрозділу Департаменту з питань транснаціональних загроз як «координаційного центра, інформаційного ресурсу та партнера з практичного здійснення контртерористичної діяльності ОБСЄ». Додатково завдання у вимірі протидії тероризму описаний документ встановив для Бюро з демократичних інститутів та прав людини (БДПІЛ), Представника ОБСЄ з питань свободи медіа та для Бюро Координатора економічної та екологічної діяльності ОБСЄ [5].

Також варто звернути увагу на схвалену Радою міністрів у грудні 2014 року Декларацію про ролі ОБСЄ у протидії феномену іноземних бойовиків-терористів, яка була затверджена у вимірі реалізації резолюцій 2170 (2014) та 2178 (2014) Ради безпеки ООН. Декларація констатувала, що «іноземні бойовики-терористи роблять конфлікти більш інтенсивними, тривалими і важкорозв'язними», та вказувала на серйозну загрозу від таких осіб для держав походження, держав транзиту, держав прямування та сусідніх держав [2].



Примітно, що ця декларація наголошувала, у вимірі протидії тероризму, на корисності «використання заснованих на взаємодії поліції з населенням підходів до запобігання тероризму, особливо на місцевому рівні» та приписувала проводити під егідою ОБСЄ тематичні дискусії про феномен іноземних бойовиків-терористів «з метою кращого розуміння цього явища, обміну досвідом і прикладами кращої практики, а також сприяння здійсненню всеосяжних і послідовних контрзаходів» [2].

Надалі, у грудні 2015 року, Радою міністрів було схвалено Декларацію про попередження та протидію насильницького екстремізму та радикалізації, які ведуть до тероризму [4]. Документ висловлював занепокоєння щодо радикалізації молоді, яка «вербується як іноземні бойовики-терористи», та засудив знищення терористами об'єктів культурної спадщини та релігії. Також декларація вказувала, що «радикалізація, що веде до тероризму, і вербування терористами можуть відбуватися у в'язницях» та підкреслила «важливість розробки та обміну міжнародними керівними принципами щодо реінтеграції, реабілітації та попередження радикалізації, що веде до тероризму, у в'язницях».

Як й попередня декларація, цей документ наголошував на важливості «підходів, які передбачають взаємодію поліції з місцевим населенням», так саме як й «відкритого та транспарентного міжкультурного, міжконфесійного та міжрелігійного діалогу та співробітництва з метою підвищення терпимості, взаємної поваги та взаєморозуміння на місцевому, національному, регіональному та міжнародному рівні», а таке «зміцнення ролі громадянського суспільства, жінок, молоді та релігійних лідерів у запобіганні насильницькому екстремізму та радикалізації» [4].

Також декларація 2015 р. вказувала на вагомість верховенства права у контексті заходів щодо запобігання тероризму, на потребі усунення негативних соціально-економічних факторів, на необхідності «підтримки освітньо-просвітницької ініціативи та заходів щодо заохочення терпимості, недискримінації та ненасильства», «підвищення обізнаності громадськості про ксенофобські стереотипи, нетерпимість та дискримінацію та про боротьбу з ними» [4].

Наступна Декларація про посилення зусиль ОБСЄ щодо попередження та протидії тероризму була схвалена Радою міністрів у грудні 2016 р. Документ підтримав роботу, що проводиться Групою розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та наголосив, що утримання держав від фінансування тероризму має стосуватися й неприпустимості прямої чи опосередкованої торгівлі на користь терористичних структур, зокрема «природними ресурсами, такими як нафта та нафтопродукти, зброєю, боєприпасами та запчастинами, культурними цінностями та іншими предметами, що мають археологічне, культурне, раритетно-наукове та релігійне значення» [1].

Крім описаних вище резолюцій певну роль у формуванні стандартів ОБСЄ щодо протидії тероризму грають й розроблені БДПІЛ ОБСЄ методичні документи, такі як Посібник з попередження тероризму та боротьби з насильницьким екстремізмом та радикалізацією, що ведуть до тероризму 2014 р., Посібник з розробки відповідей на загрози та виклики, пов'язані з іноземними бойовиками-терористами, у контексті захисту прав людини 2018 р., та Посібник для органів моніторингу, які здійснюють спостереження за триманням під вартою, щодо захисту прав людини у місцях позбавлення волі в контексті попередження радикалізації, що веде до тероризму чи насильства, 2021 р. [7].

У останньому з наведених видань ОБСЄ спочатку наводиться основна інформація для органів моніторингу щодо проблеми тероризму в цілому та в контексті тримання під вартою, потім розглядаються ризики для прав людини, які можуть виникати в рамках запобігання тероризму у в'язницях та боротьби з цими явищами, а також визначаються методи роботи спостерігачів із цією проблемою. У цьому посібникові ОБСЄ для кожної області ризику з точки зору прав людини авторами пропонуються питання, які безпосередньо стосуються проблеми тероризму у місцях несвободи, запропоновано практичні рекомендації для спостерігачів, та окреслено ймовірні подальші кроки за підсумками моніторингу [7].

Як серед іншого указано у цьому посібникові ОБСЄ, «під час діалогу між органами, які здійснюють моніторинг тримання під вартою, і владою можуть бути розроблені заходи, які



більш узгоджуються з правами людини та здатні одночасно зміцнити права ув'язнених та допомогти більш ефективному скороченню ризику радикалізації, що веде до тероризму, та вербування у в'язницях до лав воєнних екстремістських угруповань» [7]. Втім, варто констатувати, що відповідна методична, а також організаційна [3]; [6] діяльність ОБСЄ за останні роки не призвела до схвалення нових програмних документів організації стосовно боротьби з тероризмом.

Отже, сучасні стандарти ОБСЄ стосовно сфери протидії тероризму були втіленими у серії рішень Постійної ради та Міністерської ради організації, вони були доповнені у діяльності спеціально створених профільних підрозділів, а також у рамках Парламентської асамблеї ОБСЄ та Бюро ОБСЄ з демократичних інституцій та прав людини. Відповідні стандарти ОБСЄ мають чітко виражений програмно-регулятивний характер та отримують власний розвиток за умов наявності низки спеціалізованих конвенцій про боротьбу з тероризмом, але при відсутності єдиного цілісного договірної документа універсального рівня у цій максимально важливій сфері.

При цьому документи ОБСЄ передбачають утворення власних організаційних механізмів у сфері протидії тероризму та доволі стримано ставляться до співпраці з подібними структурами з протидії тероризму, які були сформовані під егідою ООН. Зважаючи на вагому роль ОБСЄ та стандартів цієї організації для України, роль програмних та резолютивних актів ОБСЄ у формуванні вітчизняних моделей щодо протидії тероризму потребують на подальші доктринальні розвідки.

Список використаних джерел:

1. Declaration on Strengthening OSCE Efforts to Prevent and Counter Terrorism. Ministerial Council Decision MC.DOC/1/16, 9 December 2016. *OSCE*. URL: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/f/2/288176.pdf>
2. Declaration on the OSCE Role in Countering the Phenomenon of Foreign Terrorist Fighters in the Context of the Implementation of UN Security Council Resolutions 2170 (2014) and 2178 (2014). Ministerial Council Decision MC.DOC/5/14, 5 December 2014. *OSCE*. URL: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/e/a/130546.pdf>
3. Kyiv hosts OSCE conference "Priority Issues for International Co-operation in the Fight against Terrorism". 11 October 2013. *MFA of Ukraine*. URL: <https://mfa.gov.ua/en/news/15451-u-kijevi-vidbulasy-konferencija-obse-prioritetni-aspekti-mizhnarodnogo-spivrobitnictva-v-borotybi-z-terorizmom>
4. Ministerial Declaration on Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism. Ministerial Council Decision MC.DOC/4/15, 4 December 2015. *OSCE*. URL: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/7/2/208216.pdf>
5. OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism. Permanent Council Decision No. 1063, 7 December 2012. *OSCE*. URL: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/7/5/98008.pdf>
6. OSCE PA-UNOCT meeting focuses on strengthening parliamentary contribution in fighting terrorism. 2021. *OSCE*. URL: <https://www.oscepa.org/ru/novosti-i-multimedia/press-relizy/press-2021/osce-pa-unoct-meeting-focuses-on-strengthening-parliamentary-contribution-in-fighting-terrorism>
7. Protecting Human Rights in Prisons while Preventing Radicalization Leading to Terrorism or Violence: A Guide for Detention Monitors. Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2021. *OSCE*. URL: https://odhr.osce.org/sites/default/files/f/documents/b/3/492934_0.pdf
8. The Bucharest Plan of Action for combating terrorism MC(9).DEC/1, 4 December 2001. *OSCE*. URL: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/3/b/42524.pdf>

Дата першого надходження рукопису до видання: 23.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 20.10.2025

Дата публікації: 28.11.2025

