

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ: МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

FOREIGN EXPERIENCE IN THE FIGHT AGAINST TERRORISM: MECHANISMS OF COUNTERACTION

Скрынникова Н.С.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного права и процесса
экономико-правового факультета
Донецкого национального университета

В статье рассматривается терроризм как глобальный процесс, а также как одна из основных нерешенных проблем мирового сообщества, которая крайне негативно влияет на развитие государства, социальную жизнь и политические взаимоотношения. Исследован зарубежный опыт борьбы с терроризмом и выведены основные направления изменения отечественного законодательства.

Ключевые слова: терроризм, международный терроризм, массовая гибель людей, экстремизм, механизмы противодействия, профилактика, стратегии, элементы стратегии, принципы.

У статті розглядається тероризм як глобальний процес, а також як одна з основних невіршених проблем світової спільноти, яка вкрай негативно впливає на розвиток держави, соціальне життя й політичні взаємини. Досліджено зарубіжний досвід боротьби з тероризмом та виведено основні напрями зміни вітчизняного законодавства.

Ключові слова: тероризм, міжнародний тероризм, масова загибель людей, екстремізм, механізми протидії, профілактика, стратегії, елементи стратегії, принципи.

The article deals terrorism as a global process and as one of the major unsolved problems of the world community, which negatively affects the development of state social life and political relationships. Studied foreign experience of fighting terrorism and derive the basic direction of change national legislation.

Key words: terrorism, international terrorism, mass casualties, extremism and counter mechanisms, prevention, strategy, strategy elements, principles.

Актуальность темы обусловлена тем, что терроризм – это одна из нерешенных проблем современного общества, характеризующаяся высоким уровнем общественной опасности, возникновение которой может повлечь массовую гибель людей, провокацию военного конфликта, осложнение международных отношений и другие серьезные нарушения общественной безопасности.

В разной степени аспекты терроризма и антитерроризма присутствуют в научных трудах зарубежных авторов, таких как Р. Хантер, Р. Бейснер, С. Гук, М. Келдор, А. Конте, Г. Аллисон, Р. Фири, П. Девис, Б. Дженкинс, М. Крен, Р. Малей, А. Шейли, П. Бурдые, У. Лакер, Я. Немеш, Ж. Диспо, Дж. Белл, Ч. Добсон. Также эта тема прослеживается в работах отечественных ученых Д. Никифорчука, М. Руденка, Б. Канцелярука, В. Емельянова, Ю. Иванова, В. Крутова, В. Липкана, С. Мохончука, Л. Новикова, О. Сушко, Г. Токаревского. Проблема заключается в отсутствии достаточного нормативного регулирования, стратегии и механизмов противодействия этому явлению, как следствие – неэффективность борьбы с терроризмом и экстремизмом.

Правовую основу борьбы с терроризмом составляют Конституция Украины, Уголовный кодекс Украины, Закон Украины «О борьбе с терроризмом», Европейская конвенция о борьбе с терроризмом 1977 г., Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г., Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г. [1]. Однако, несмотря на наличие такой

нормативно-правовой базы, до сих пор в украинском антитеррористическом законодательстве остается множество нерешенных вопросов, которые касаются, в частности, социальной и правовой природы терроризма, правового статуса субъектов по борьбе с терроризмом, а также конкретных мероприятий, направленных на предотвращение, защиту и ликвидацию последствий терроризма.

Целью статьи является исследование проблематики и мер по борьбе с терроризмом в зарубежных странах, определение уровня привлекательности территории Украины для международного терроризма и возможных этапов формирования механизмов противодействия, применимых к Украине, учитывая особенности национальной политики и правового сознания.

Результаты исследования. Изначально существуя как разновидность отдельных актов организованной преступности, терроризм в наше время глубоко погрузился в теневую экономику, взял на вооружение и активно использует не только сверхсовременное оружие, но и мощные технологии, прежде всего – информационные. Это сделало терроризм слишком распространенным и устойчивым явлением. При этом причин экстремизма и терроризма достаточно много, как правило, они тесно переплетаются, обуславливают друг друга, хотя основными из них были и остаются экономические, политические, исторические, этнические, психологические и социальные причины [2].

В современном информационно развитом мире проблемы терроризма обращают на себя внимание

как отдельных государств, так и мирового сообщества в целом, однако события глобального масштаба (11 сентября 2001 г. в США, баски в Испании, ИРА в Великобритании, Беслан и «Норд-ост» в России, бесконечные взрывы в Ираке и Пакистане) сложно сравнить с процессами, происходящими на территории Украины. Однако несмотря на то, что Украина не представляет особого интереса для международных террористических организаций, как утверждают эксперты, это не является поводом для игнорирования развития законодательства и механизмов воздействия и регулирования отношений, возникающих в связи с организацией охраны общества и государства от терроризма и борьбой с ним.

На современном этапе проявляется новая, особая функция террористических актов. Классический терроризм всегда был формой шантажа власти или мирового сообщества и открыто либо даже демонстративно выдвигал свои требования, например, выплатить выкуп, освободить из тюрем единомышленников, прекратить военные действия и так далее. Однако в последнее время все чаще совершаются анонимные террористические акты с непонятными целями. Одной из них может быть сплочение или расширение собственных рядов в ответ на спровоцированные акции возмездия. В этом случае государство (или группа государств), проводя подобные акции, играют по сценарию, навязанному ему (или им) экстремистами [3].

Анализ информации дает возможность говорить, что понятия терроризма и религиозного экстремизма крайне взаимосвязаны на сегодняшний день. Это проявляется, например, в том, что члены одиозных террористических организаций «Аль-Каида», «Талибан», «Хезболла» и «Ас-Сахаб» состоят именно из религиозных фанатиков. Опасность религиозного терроризма реально существует на некоторых территориях Украины, особенно ярко она выражена в Крыму.

Об этом в своих работах упоминают военные исследователи О. Усиков и В. Яременко, говоря: «Мир столкнулся с новым типом войн – с войнами с международным антигосударственным терроризмом, имеющим национально-религиозный оттенок» [4].

Стоит отметить, что борьба за создание легитимных и представительных политических учреждений связана с историческим стремлением исключить угрозу силы и насилия из повседневного человеческого взаимодействия. В отличие от антитеррористической деятельности ответственных субъектов по борьбе с терроризмом, ориентированной прежде всего на реализацию специальных мер антитеррористическими подразделениями, действия которых регулируются комплексом нормативно-правовых актов, антитеррористическая политика государства должна иметь комплексный характер и реализовываться на основе системного противодействия. Она предполагает открытость и публичность целенаправленных действий государственных институтов безопасности по регулированию общественных отношений в целях минимизации и

устранения причин, порождающих и катализирующих проявления терроризма (экстремизма) [5].

В связи с вышеизложенным страны, которым непосредственно угрожает опасность подрыва социальных, экономических, политических отношений в обществе, проводят для решения проблем терроризма самые разнообразные мероприятия как регионального, общегосударственного, так и международного значения. К ним можно отнести разнообразные семинары, форумы, целью которых является выявление критических гражданских потребностей, мобилизацию необходимого опыта и ресурсов для удовлетворения таких потребностей и повышение глобального сотрудничества, разработку стратегий и программ по укреплению устойчивости в борьбе с терроризмом, прогнозирование и статистическую деятельность, а также осуществление действенных превентивных мер.

В Контртеррористической стратегии США (2011 г.) цели и задачи борьбы с терроризмом конкретизированы и привязаны к конкретным странам и регионам. Главная цель контртеррористических усилий США – прекратить деятельность, разрушить и, наконец, нанести поражение сети «Аль-Каида», аффилированным с ней организациям и сторонникам. При этом главным объектом антитеррористических усилий американского правительства является национальная территория США и деятельность «доморожденных экстремистов», инспирированных идеологией Аль-Каиды, однако непосредственно не связанных с этой террористической организацией [9].

Для эффективной борьбы с терроризмом Европейский Союз предлагает организовать свои действия по четырем целям: профилактика, защита, преследование и ответ [7].

В Канаде разработана Стратегия, целью которой является сосредоточение и активизирование правоохранительных органов и служб безопасности и разведки вокруг четкой стратегической цели, обеспечение общих основ для обсуждения подхода страны и руководящих принципов борьбы с терроризмом, формирование новых, усовершенствованных средств борьбы, подведение итогов характера террористических угроз [8].

Стратегия действует через четыре взаимодополняющих элемента: профилактика (предупреждение), выявление, запрет и реагирование (ответ).

Чтобы добиться успеха в борьбе с терроризмом, усилия правительства не могут быть ограничены в операциях, направленных на группы или отдельных лиц, которые уже участвуют в террористической деятельности. Они также должны быть направлены на предотвращение вовлечения уязвимых людей в терроризм. Эти меры делают акцент на личных мотивах и других факторах, способствующих вербовке в террористическую деятельность. В этом заключается суть профилактических мер.

Элемент обнаружения сосредоточен на выявлении террористов, террористических организаций и их сторонников, их возможностей и ха-

ракторов их планов. Это делается с помощью расследования, разведывательных операций и анализа, которые также могут привести к уголовному преследованию. Сильные возможности интеллекта и твердое понимание изменяющихся угроз окружающей среды являются ключевыми факторами. Это предполагает широкое сотрудничество и обмен информацией с отечественными и зарубежными партнерами. Желаемые результаты антитеррористической работы следующие:

- своевременное выявление террористических угроз;
- прочное и всеобъемлющее выявление террористической деятельности и обеспечение эффективной системы оповещения на месте;
- эффективное осуществление обмена информацией с ключевыми союзниками и нетрадиционными партнерами.

Запрет заключается в действиях разведки и правоохранительных органов, которые могут лишить террористов средств и возможностей для осуществления террористической деятельности. Это включает в себя устранение уязвимости государства и действия, направленные на агрессивное вмешательство в террористическое планирование, в том числе преследование лиц, причастных к террористической преступной деятельности, в результате чего государство и общественные интересы станут более трудной целью для потенциальных террористов.

Ответ заключается в пропорциональном реагировании, применении быстрых и организованных действий, в смягчении последствий террористических актов.

Стратегия основана на шести основных принципах:

1. Обеспечение устойчивости. Устойчивость является одновременно принципом и основной темой Стратегии. Строительство устойчивого, полноценного государства включает содействие обществу, в котором отдельные лица и общины способны выдерживать экстремистские идеологии насилия и бросать вызов тем, кто поддерживает их.

2. Терроризм является преступлением и преследуется по закону. Позиция правительства всегда будет направлена на поддержку преследования лиц, ответственных за террористическую деятельность в государстве и за рубежом, по возможности – с учетом любых конкурирующих интересов национальной безопасности, которые могут поставить под угрозу безопасность государства и общества в целом.

3. Соблюдение законности. Общество построено на верховенстве закона, который является краеугольным камнем мира, порядка и надлежащего управления. Отсюда следует, что все меры по борьбе с терроризмом должны придерживаться верховенства закона. Государственные учреждения должны действовать в рамках законных полномочий. Власть для борьбы с терроризмом определяется законами в соответствии с конституцией государства и так далее.

4. Сотрудничество и партнерство. Стратегия основана на том, что террористическая угроза наиболее эффективно может быть нейтрализована посредством широкого использования сотрудничества и партнер-

ства. Это включает в себя партнерские отношения между федеральными министерствами и ведомствами, а также с провинциальными, территориальными и муниципальными органами власти.

5. Соразмерный и взвешенный ответ. Соразмерный и взвешенный ответ на терроризм является лучшим способом действия в соответствии с общественными ценностями и сохранением общественной поддержки борьбы с терроризмом. Соответственно, меры должны быть тщательно разработаны, чтобы разумно управлять реальной угрозой при минимизации взаимных помех с общественностью.

6. Гибкий и перспективный подход. Террористические группы адаптируют свои методы и возможности для их операционной среды. Они используют новые технологии, реагируют на международные и внутренние события, а также создают новые организационные структуры и возможности в ответ на внутренние и международные контртеррористические усилия. Подход государства к борьбе с терроризмом должен быть гибким и перспективным, предвидеть и приспосабливаться к этим изменениям, регулируя контртеррористическую деятельность [8].

Исходя из вышеуказанного, можно сформулировать меры для эффективного функционирования общегосударственной системы противодействия терроризма в Украине, которые зависят от консолидированной реализации системы мероприятий по таким направлениям:

- своевременному внесению изменений и дополнений в действующую нормативно-правовую базу, которая должна обеспечивать содержательную идентичность основных понятий в действующих законах и Уголовном кодексе Украины;
- уточнению содержания и сущности понятий «терроризм», «террористическая деятельность», «террористический акт»;
- совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере противодействия экстремизму путем правового определения понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность»;
- оптимизации системы правовых мер по предупреждению и пресечению деятельности субъектов терроризма и их сторонников;
- разработке административно-правовых и уголовно-правовых мер ответственности за действия террористического характера или такие, которые способствовали осуществлению террористической деятельности;
- разработке административно-правового инструментария ответственности субъектов антитеррористического реагирования, которые непосредственно осуществляют такую деятельность либо участвуют в пределах своей компетенции;
- усовершенствованию и дальнейшему развитию механизмов межведомственной координации и взаимодействия ответственных субъектов борьбы с терроризмом путем уточнения компетенции центральных органов исполнительной власти, участвующих в этой деятельности в пределах своей компетенции;

– осуществлению парламентского контроля за процессом разработки и реализации планов и программ в области борьбы с терроризмом при непосредственном участии профильного Комитета Верховной Рады Украины по вопросам национальной безопасности и обороны;

– активизации деятельности Межведомственной координационной комиссии Антитеррористического центра при Службе безопасности Украины;

– усилению информационно-координационной деятельности Антитеррористического центра путем активизации информационно-аналитического и научно-методического направлений его работы;

– обеспечению большей открытости и публичного характера деятельности Антитеррористического центра при Службе безопасности Украины по реализации профилактико-предупредительных мер по борьбе с терроризмом;

– совершенствованию процесса стратегического планирования путем разработки политико-программных документов в сфере борьбы с терроризмом;

– усовершенствованию процесса государственного управления путем переноса центра тяжести на выявление и нейтрализацию опасных социальных факторов для снижения уровня терророгенности общества;

– корректировке государственной политики противодействия терроризму на основе анализа реального состояния угрозы терроризма в Украине;

– концентрации материально-технических и финансовых ресурсов на приоритетных направлениях обеспечения деятельности субъектов по противодействию терроризму, реализации взвешенной кадровой политики [5].

Выводы. Все чаще международный терроризм становится проявлением глобального социального процесса. Украина должна развивать свое национальное законодательство, структурировав и создав систему взаимосвязанных нормативно-правовых актов, определив в них конкретных субъектов и совокупность последовательных действий, необходимых для предупреждения, борьбы и предотвращения террористической деятельности, а также разрабатывать программы по борьбе с терроризмом и формировать средства профилактики. Решение этих вопросов способствует укреплению безопасности государства, предотвращению массовой гибели людей и других нарушений общественной жизни граждан, а также разрешению целого комплекса политико-правовых, организационно-управленческих, кадрово-образовательных и научно-исследовательских проблем.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
2. Телешук С. Окремі політико-правові характеристики сучасного тероризму: українські реалії / С. Телешук // Право України. – 2005. – № 2. – С. 91–95.
3. Бондар Т.І. Сучасні трансформації тероризму / Т.І. Бондар // Право України. – 2012.
4. Бельков О. Міжнародний тероризм: слова і смисли / О. Бельков // Власть. – 2002. – № 2. – С. 19–24.
5. Гуцало М.Г. Формування механізмів протидії міжнародному тероризму / М.Г. Гуцало // Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 2(19).
6. Потенциал противодействия терроризму [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rslnc-gnst-trrrsm/rslnc-gnst-trrrsm-eng.pdf>.
7. EU Action Plan on combating terrorism / EU Counter-Terrorism Coordinator. – Brussels, 2011. – January. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st15/st15893-re01.en10.pdf>.
8. Building Resilience Against Terrorism: Canada's Counter-terrorism Strategy [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rslnc-gnst-trrrsm/rslnc-gnst-trrrsm-eng.pdf>.
9. National Strategy for Counterterrorism / The White House. – Washington, 2011. – June. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf.
10. Бережний О.І. Феномен тероризму: сучасні форми, економічні аспекти й основні шляхи запобігання / О.І. Бережний // Вісник НБУ. – 2011.
11. Буткевич С.А. Актуальні питання боротьби з тероризмом / С.А. Буткевич // МНДЦ. – 2009. – № 21.
12. Кузніченко С.О. Тероризм як загроза міжнародній безпеці / С.О. Кузніченко // МНДЦ. – 2010. – № 23.