

Г.В. Єфімов,
здобувач кафедри європейської
інтеграції та права ЛРІ НАДУ

ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОТИДІЇ МІЖНАРОДНОМУ ТЕРОРИЗМУ – АКТУАЛЬНЕ ЗАВДАННЯ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВИХ ВІДНОСИН СУЧАСНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Розглянуто проблеми національної безпеки, яка залежить від вирішення проблем організації протидії сучасному поширенню міжнародного тероризму, а також від існуючих проблем в організації взаємодії між органами цивільного управління та військовими формуваннями в умовах можливої дестабілізації ситуації.

Окреслено існуючі проблеми та можливі шляхи їх вирішення, визначено такі поняття, як тероризм та диверсія.

Ключові слова: національна безпека, воєнна організація держави, органи влади, міжнародний тероризм, диверсії.

У Законі України “Про основи національної безпеки” [4] уточнено загрози національним інтересам і національній безпеці України на сучасному етапі у відповідних сферах життєдіяльності, але в роботі буде визначено лише ті, які безпосередньо пов'язані з поняттям тероризму, а саме:

- злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму;
- загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України;
- можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження радіоактивних і наркотичних засобів;
- спроби створення і функціонування наземних воєнізованих збройних формувань і намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань та правоохоронних органів держави;
- поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності;
- загрози посягань з боку окремих груп та осіб на державний

суверенітет, територіальну цілісність економічній, науково-технічній і оборонний потенціал України, права і свободи громадян;

– можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами;

– можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин і релігійних громад;

– загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України.

Практично кожна з цих загроз національній безпеці актуальна для України, за небажаного для сусідніх держав розвитку подій у нашій країні. Тероризм та диверсії в цьому випадку будуть займати одне з перших місць для дестабілізації ситуації в державі. Виходячи з норм ст. 5 Закону “національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах” [4], а вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України зумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам.

На підставі вищезазначеного зробимо спробу розібратися в таких поняттях, як тероризм, диверсійні акти та їх вплив на національну безпеку держави. При цьому слід зазначити, що терором відбувається в певному панівному устрої, а тероризм використовують опозиційні групи. Зазвичай диференціація подібних явищ йде за такою схемою: терор здійснюється групою людей, які знаходяться в державному апараті і саме за допомогою його інституцій реалізують свої цілі. Так було за яacobінців, у Радянському Союзі, нацистському Рейху та маоїстському Китаї, набуває подальшого розвитку в ісламському світі. Загалом будь-яка боротьба за владу породжує кров, насильство і терористичні методи, основним завданням яких є

залякування, розповсюдження жаху, адже терор у перекладі з французької і означає “жах”.

Головною особливістю сучасного тероризму є наявність міжнародних і регіональних керівних органів для вирішення питань організації, планування терористичної діяльності, керівництва нею, організації взаємодії між окремими групами та виконавцями акцій. Створена розгалужена структура центрів і баз із підготовки бойовиків, організовано мережу фірм, кампаній, банків і фондів, які використовуються для прикриття діяльності терористів, їх фінансування та всебічного забезпечення. За рахунок зрощування з наркобізнесом і торгівлі зброєю в руках терористів концентруються величезні ресурси. Крім того, міжнародний тероризм опирається на підтримку різного роду екстремістських організацій, що розкидані по всьому світу, а також на сприяння деяких держав, отримує від них фінансову та матеріальну допомогу, сучасне озброєння і засоби зв'язку, готує бойовиків.

Сучасний тероризм – це масштабні провокації (на кшталт 11 вересня 2001 р.) і перетворення тероризму на інструмент глобальної перебудови світу. Такий тероризм вирішує одночасно декілька завдань, серед яких основне – позбавлення інших країн можливості об'єктивного аналізу ситуації і державного суверенітету при прийнятті тих чи інших важливих рішень.

Таким чином, політичний тероризм тісно пов'язаний з державною політикою зацікавлених у підтриманні міжнародної напруженості певних країн світу, а це неможливо без залучення відповідних організованих структур, діяльність яких націлена на дестабілізацію ситуації у визначеній країні (регіоні), дискредитації її уряду, деяких державних і політичних лідерів, розпалювання міжнаціональної і релігійної ворожнечі, спонукання населення до непокори органам державної влади та місцевого самоврядування, підготовку озброєного опору та втягнення місцевого населення у збройну боротьбу, здійснення інших протиправних дій шляхом розповсюдження удаваних чуток та дезінформації.

Такі дії притаманні елітним військовим формуванням, так званим

силам спеціальних операцій. Як свідчить історія воєнного мистецтва, складовою частиною агресивних дій воєнного характеру було і продовжує залишатися широке застосування цих сил.

На даний час підрозділи спеціального призначення стали невід'ємною частиною збройних сил поліції та органів безпеки значної кількості країн світу. Крім того, їх кількість постійно зростає, сфери діяльності розширюються. Уже зараз відзначається тенденція зведення національних розвідувально-диверсійних формувань і структур, що їх забезпечують, в єдину організацію в системі збройних сил з безпосереднім підпорядкуванням вищим органам державної влади.

При цьому вирішується широке коло завдань:

- організація антидержавних виступів, повстанських та партизанських рухів;
- підготовка і формування партизанських та повстанських загонів; зрощування з кримінальними структурами, об'єднання та цілеспрямовання їх діяльності;
- розміщення та накопичення у відповідних районах зброї та засобів матеріально-технічного забезпечення спеціальних операцій у воєнний час;
- здійснення диверсій, терористичних актів, нальотів;
- вивчення воєнно-політичного стану і настроїв населення, особового складу військ противника, заходів місцевої влади, організація збору розвідувальної інформації;
- ведення психологічних операцій, організація саботажу діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, розповсюдження дезінформації тощо.

З 1991 р. по 2001 р. здійснено 17 операцій з регулювання кризових ситуацій у різних регіонах світу, 194 операції по боротьбі з розповсюдженням наркотичних речовин. Тільки протягом 1997 р. формування ССО діяли у 144 державах. Крім того, активно займалися і займаються підготовкою: брали участь у 224 загальновійськових навчаннях у

91 країні [10, с. 63].

Слід відзначити, що ідентифікація подій 11 вересня 2001 р. у США тільки як терористичних актів створила, на наш погляд, помилкову методологічну основу оцінці цих подій. Між терористичними і диверсійними актами, при багатьох подібних рисах, їм притаманні різні форми геополітичного протиборства.

Теракт – явище політичної і соціальної боротьби. Його основною метою є зміни політичних і соціальних відносин у державі, суспільстві або між людьми шляхом залякування насильством. Масштаби матеріальних збитків у теракті відіграють не основну роль. Головне в ньому – рівень та масштаби самого насильства як джерела страху.

Диверсійний акт – явище вже збройної боротьби. Основна його мета – завдати максимальних матеріальних збитків при мінімальному використанні сил та засобів. Головне – змусити противника залучити на захист своїх об'єктів якомога більше матеріальних, фінансових і людських ресурсів.

Тому тероризм як явище був обмежений тільки межами самих авіалайнерів під час їх захоплення. Подальше нанесення авіаударів з повітря по важливих об'єктах державного і воєнного управління – це вже не тероризм, а акти збройної боротьби, які здійснені спеціальними засобами, тобто є диверсійними актами.

Як бачимо, звичайні авіаудари по Багдаду, Белграду, Афганістану з воєнно-політичної точки зору, відрізняються від диверсійних авіаударів по об'єктах Нью-Йорка, в основному, засобами застосування озброєння. У першому випадку – це високоточні крилаті ракети та бомби, в у другому – високоточні літаки-“камікадзе”. Об'єкти ураження в обох випадках практично ідентичні.

Таким чином, політичний міжнародний тероризм (слід чітко відрізнити від звичайного кримінального) є складовою частиною диверсійних дій, що застосовуються силами спеціальних операцій значної кількості країн світу, які виступають “спонсорами” міжнародного тероризму.

Поки що немає підстав стверджувати, що Україні загрожують прояви системного тероризму, скажімо, як на Близькому Сході чи в інших “гарячих” точках світу. Однак не слід забувати, що ідеологами міжнародного тероризму може вороже сприйматися принципова позиція нашої держави, адже вона є учасником усіх міжнародних конвенцій і протоколів, що стосуються боротьби з тероризмом, а також однією з країн, яка направляє свої миротворчі контингенти в райони збройних конфліктів та міжнародної нестабільності.

Крім того, сьогодні ми маємо справу з індустрією міжнародного тероризму, який володіє величезними інформаційними, фінансовими, технологічними та кадровими ресурсами. Це свідчить про те, що існуючі системи колективної безпеки є неадекватними викликам часу і вимагають радикального переосмислення. У цілому ситуація виглядає парадоксальною. Армії провідних країн світу, які оснащені найсучаснішою зброєю, фактично безсилі протидіяти терористичним проявам, які поступово розповсюджують свій вплив на нові території. Класичні військові схеми в цих умовах вже не спрацьовують.

У цьому зв'язку окремого аналізу потребує питання вдосконалення сучасного міжнародного нормативно-правового формату проведення антитерористичних операцій за участю миротворчих або окупаційних сил. Ще більш актуальним є питання залучення не тільки національних збройних сил, а і всіх складових Воєнної організації держави до боротьби з тероризмом на власній території. У демократичному суспільстві цьому приділяють особливу увагу, суворо регламентуючи та контролюючи подібні заходи.

Слід відзначити, що в законодавчій базі у сфері забезпечення національної безпеки та зокрема протидії тероризму зроблено за останній час чимало. Так, у 2000 р. прийнято нові редакції законів України “Про режим надзвичайного стану”, “Про правовий режим воєнного стану”, “Про оборону України”, у жовтні 2001 р. виходять Указ Президента України”, “Про

територіальну оборону України” (нова редакція), в березні 2003 р. прийнято Закон України “Про боротьбу з тероризмом” [1 – 3; 6; 7].

Однак, навіть визначення тероризму у вигляді окремої статті Кримінального кодексу (ст. 258), усіх проблем створення міцного законодавчого підґрунтя боротьби з цим явищем не розв’язує.

Закон України “Про боротьбу з тероризмом” дає визначення основних понять тероризму і терористичному акту з точки зору кримінального Кодексу. Тероризм – суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров’я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей.

Слід зазначити, що прояви тероризму характерні як для мирного часу, так і за умов введення правових режимів надзвичайного або воєнного стану.

При цьому необхідно підкреслити, що правовий режим воєнного стану може вводиться тільки в особливий період, а режим надзвичайного стану в мирний час при виникненні надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру не нижче загальнодержавного рівня або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу.

Необхідно зазначити, що в таких умовах військовим командуванням визначаються різні силові структури, при цьому Збройні Сили відповідно до Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану” (ст. 20) залучаються з дозволу Президента України тільки у двох випадках: до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру або разом з Прикордонними військами для здійснення заходів щодо запобігання масового переходу державного кордону з території суміжних держав, таким чином, механізм застосування підрозділів Збройних Сил при проведенні антитерористичних операцій у мирний час та в умовах введення правового режиму надзвичайного стану не визначений. Не вносить

ясності в цьому питанні і нещодавно прийнятий Закон України “Про військову службу правопорядку у Збройних Силах України” [7], одне з положень якого визначає, що в умовах введення режиму надзвичайного стану на Службу правопорядку додатково покладаються завдання “щодо участі у боротьбі з ворожими диверсійно-розвідувальними групами на території України”. Але, на жаль, реальних сил ця структура не має, як і підготовлених фахівців.

Слід наголосити, що в особливий період завдання щодо боротьби з ДРГ покладається на Збройні Сили і відповідно до “Положення про територіальну оборону” [7], до одного з основних завдань територіальної оборони в особливий період відноситься боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та незаконно утвореними антидержавними озброєними формуваннями, а в мирний час – ці завдання покладені вже на Антитерористичний центр при Службі безпеки України, який складається з Міжвідомчої координаційної комісії та штабу, а також координаційних груп та їх штабів, які створюються при регіональних органах Служби безпеки України, у кожному обласному центрі, але, як було зазначено вище, законодавчої бази стосовно використання підрозділів Збройних Сил у проведенні антитерористичних операцій у мирний час немає. Мова не йде про заміну або дублювання функцій антитерористичних підрозділів Служби безпеки України, а про істотне посилення їхніх можливостей у спільному виконанні поставлених завдань, бо деякі властивості антитерористичної боротьби притаманні окремим структурам, частинам та підрозділам збройних сил, спектр їхніх завдань може бути досить широкий, але в антитерористичній боротьбі найбільшої ваги набувають розвідувальні, протидиверсійні, інформаційно-психологічні та пошуково-рятувальні заходи, дії щодо ліквідації наслідків терористичних акцій та диверсій. Безперечно, що саме збройним силам належить провідна роль у протидії вірогідним терористичним актам у повітряному просторі та територіальних водах України.

Разом з тим слід відзначити, і навести як один з прикладів, що навіть така демократична та позаблокова держава, як Швеція, в умовах розширення терористичної діяльності у світі, висунула на розгляд парламенту проект закону, що дозволяє залучати армію для сприяння поліції в умовах антидержавних виступів та здійснення актів тероризму [11, с. 23].

Проведений аналіз спеціальних документів також не дає змогу чітко визначити участь ЗС України в проведенні антитерористичної операції та призначити посадових осіб, які повинні бути залучені до складу координаційних груп та їх штабів при регіональних органах СБУ. Ситуацію ускладнює і той фактор, що у зв'язку з розформуванням оперативних командувань у кожній області залишається декілька військових гарнізонів, не об'єднаних єдиним командуванням та начальники, яких безпосередньо підпорядковані командувачам різних видів ЗС, а деякі начальники гарнізонів є командирами частин центрального підпорядкування.

Що стосується залучення центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування до боротьби з тероризмом, то аналіз Закону України “Про боротьбу з тероризмом” свідчить, що він має низку суттєвих протиріч та головне – чітко не визначає повноваження та обов'язки цих органів влади. Так, відповідно до ст. 4, центральні органи виконавчої влади беруть участь у боротьбі з тероризмом у межах своєї компетенції, визначеної законами та виданими на їх основі іншими нормативно-правовими актами. Разом із тим до визначених суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, не відносяться центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. При цьому ця ж стаття визначає, що “до участі в антитерористичних операціях за рішенням керівництва антитерористичної операції можуть бути залучені з дотриманням вимог цього Закону й інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування..., і втручання в оперативне управління антитерористичною операцією будь-яких осіб незалежно від посади не допускається” [6].

Виходячи з цього положення, керівник антитерористичної операції нібито на власний розсуд має право залучати представників органів влади до проведення операції. Хоча ст. 7, у той же час визначає, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних державних адміністрацій, голови виконавчого органу Київської та Севастопольської міських рад затверджують відповідно склад координаційних груп при регіональних органах Служби безпеки України.

Таким чином, ще на етапі створення системи антитерористичної та протидиверсійної боротьби вже закладено певні неузгодженості та протиріччя.

Сучасний стан справ в організації протидії тероризму не може задовольняти у зв'язку з тим, що події 11 вересня 2001 р. у США відкрили XXI ст. і показали, якого характеру конфлікти очікують нас у майбутньому, засвідчили, що тероризм, за своїми масштабами та жорстокістю, стає реальною серйозною загрозою всьому світовому суспільству. Вони продемонстрували повну неготовність державних структур, у т.ч. і Збройних Сил до реальних та оперативних дій, показали нездатність ефективно протистояти міжнародному тероризму як одній з нових форм ведення бойових дій у сучасних умовах, коли певні кола продовжують спроби здійснити власні великодержавні, гегемоністичні, національні, сепаратистські та інші цілі за допомогою воєнної сили, у т.ч. широкого застосування диверсійних і терористичних актів.

Слід зазначити, що будь-які військові реформи, у т.ч. й ті, що враховують можливість використання Збройних Сил у протидії терористичній загрозі, необхідно розглядати в контексті подальшого вдосконалення системи національної безпеки. Ці процеси повинні відбуватися на основі зменшення розриву між структурними складовими Воєнної організації держави. Хоча, за умов становлення громадянського суспільства, поширення повноважень армії у внутрішніх справах держави завжди містить певний ризик. Отже, стає нагальною необхідність не декларативного, а реального

демократичного цивільного контролю з боку суспільства і держави над Воєнною організацією держави, який би в першу чергу сприяв перегляду існуючих штампів та підходів у створенні ефективної моделі протидії міжнародному тероризму, внесенню відповідних змін в існуючу законодавчу базу. Зрозуміло, що займатися цими проблемами повинні і професіонали високого рівня, компетентні в цих питаннях. Є потреба також у залученні структур недержавного сектора, чий зусилля спрямовані на забезпечення безпеки життєдіяльності як окремих громадян, так і всього суспільства.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про оборону України” від 5 квітня 2000 р. № 2020 // ВВР України. – 2000. – № 49. – С. 420 – 428.
2. Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану” від 16 березня 2000 р. № 1550 // ВВР України. – 2003. – № 29. – С. 223 – 229.
3. Закон України “Про правовий режим воєнного стану” від 6 квітня 2000 р. № 1647 // ВВР України. – 2003. – № 27. – С. 209 – 215.
4. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. № 964 // ВВР України. – 2003. – № 39. – С. 214 – 221.
5. Закон України “Про організацію оборонного планування” від 18 жовтня 2004 р. № 2198 // CD NAU
6. Закон України “Про боротьбу з тероризмом” від 20 березня 2003 р. № 964. // ВВР України. – 2003. – № 25. – С. 180 – 187.
5. Закон України “Про військову службу правопорядку у Збройних Силах України” від 29 листопада 2001 р. № 2840 // CD NAU
7. Указ Президента України “Про територіальну оборону України” від 2 жовтня 2001 р. № 918 // ВВР України. – 2003. – С. 214 – 221.
9. Барыкин В., Велесов С., Корецкий В. Силы специальных операций и способы борьбы с ними // Военная мысль. – 2001. – № 2. – С. 12 – 14.
10. Дубинский Д. Войска специального назначения. – Минск: Современный литератор, 1998. – С. 7 – 9, 61 – 70.
11. Старкин Н. Привлечение армий для борьбы с терроризмом // Зарубежное военное обозрение. – 2003. – № 3. – С. 23.

Yefimov G.V. Organization of counteraction against the international terrorism is actual task of civil – military relations in present situation respect to the ensuring of national security of Ukraine.

The article is dedicated to the national security’s problems, which greatly depends on the solution of problems of organization of the counteraction against the present-day international terrorism’s expansion, as well as to the legacy problems in organization of cooperation between the institutions of civil administration and military formations under conditions of possible destabilization of situation, which can be connected with a wide application of acts of terrorism and sabotage. The author outlines the legacy problems and the possible ways of its solution, dwells on a designation of conceptions like “terrorism” and “diversions”.

Key words: the national security, the military organization of state, the government, the international terrorism, the diversions.

***Ефимов Г.В.* Организация противодействия международному терроризму – актуальная задача гражданско-военных отношений современности в обеспечении национальной безопасности Украины.**

Рассмотрены проблемы национальной безопасности, которая зависит от решения проблем организации противодействия современному распространению международного терроризма, а также от существующих проблем в организации взаимодействия между органами гражданского управления и военными формированиями в условиях возможной дестабилизации обстановки.

Рассмотрены существующие проблемы и возможные пути их решения, определены такие понятия, как терроризм и диверсия.

Ключевые слова: национальная безопасность, военная организация государства, органы власти, международный терроризм, диверсия.