

УДК 343.326.

Бердюк Василь Ігорович —
співробітник Управління Служби безпеки України
у Запорізькій області,

Погорецький Микола Анатолійович —
професор кафедри кримінально-правових дисциплін
КНУВС, доктор юридичних наук, професор

Міжнародне співробітництво у сфері протидії тероризму

У статті на підставі комплексного та системного аналізу міжнародних правових актів та матеріалів практики розглядаються проблемні питання міжнародного співробітництва у сфері протидії тероризму та обґрунтовуються шляхи їх вирішення.

Ключові слова: тероризм, міжнародне співробітництво, міжнародні терористичні центри, терористичні угруповання.

Сучасний тероризм, набуваючи рис організованості, транснаціональності, й в окремих випадках завдаючи катастрофічних наслідків, становить загрозу не лише окремій державі, а й світовій безпеці. На сьогоднішній день більш ніж у 70 країнах світу налічується близько тисячі відомих груп і організацій, що використовують у своїй діяльності методи терору. Аналіз здійснених останнім часом терористичних акцій демонструє тенденції до укріплення зв'язків між терористичними угрупованнями різних країн світу, налагодження та координації їхньої діяльності міжнародними терористичними центрами.

Інтегруючись у загальноєвропейські процеси, Україна, крім отримання користі від співпраці з міжнародними інституціями в різних сферах життєдіяльності, стикається в тому числі й з проблемами, пов'язаними з міжнародним тероризмом.

Загрозливі масштаби поширення тероризму та його катастрофічні наслідки викликали відповідну реакцію міжнародного співтовариства. Одержала свій розвиток міжнародна законотворчість в антитерористичній діяльності як в рамках міжнародних організацій, так і на регіональному рівні, зокрема в національному законодавстві окремих країн.

Активізувалися дослідження у різних сферах науки, присвячені вивченню тероризму як соціально-правового явища, та розробці заходів про-

тидї йому. Вагомий внесок у дослідження тероризму, його попередження та боротьбу з ним зробили й відомі українські правники — фахівці у галузі кримінального права, кримінології, криміналістики, кримінального процесу, адміністративного, міжнародного права В. Ф. Антипенко, В. Д. Гавловський, В. О. Глушков, О. М. Джу́жа, О. Ф. Долженков, В. С. Зеленецький, В. П. Ємельянов, А. В. Іщенко, Я. Ю. Кондратьєв, О. В. Копан, В. В. Крутов, В. А. Ліпкан, Д. Й. Никифорчук, Б. В. Романюк, В. Д. Сущенко та ін.

Разом з тим, окремі проблеми міжнародного співробітництва у протидії тероризму, не дивлячись на їх надзвичайну актуальність на сучасному етапі розвитку цивілізації, є ще недостатньо дослідженими, чому й присвячена в межах визначеного обсягу дана стаття.

Слід зазначити, що усвідомлення світовим співтовариством того, що глобальна проблема міжнародного тероризму може перетворитися в третю світову війну, в якій не буде переможців, а також відсутності відповідних заходів протидії цьому соціальному злу призвело до того, що вже з кінця ХХ століття стали розроблятися та були прийняті низка правових актів, метою яких було узгодження підходів усіх держав та їх координація у боротьбі з тероризмом.

Перші спроби формування міжнародно-правової основи антитерористичної взаємодії були зроблені ще до Другої світової війни. Так, у 1937 р. під егідою Ліги націй було розроблено Конвенцію щодо попередження тероризму та покарання за нього і Конвенцію про створення міжнародного кримінального суду. Щоправда, обидва ці документи чинності не набули.

Сучасна система багатостороннього співробітництва у боротьбі з тероризмом сформувалася за останні 30 років. На глобальному рівні вона функціонує під егідою ООН та її спецпідрозділів (ІМО, ІКАО та МАГАТЕ) на основі 11 універсальних конвенцій і протоколів про боротьбу із різними проявами тероризму на суші, на морі та в повітрі. Зазначені угоди закріплюють реальні механізми, що орієнтовані на ефективну практичну взаємодію. Це зобов'язання припиняти теракти, включаючи знешкодження та затримання осіб, винних або підозрюваних у їх скоєнні, обмін відповідною інформацією, надання максимальної правової підтримки один одному. Беззаперечно, найбільше значення мають конвенційні положення, що забезпечують неухильне покарання злочинців на основі принципу *aut dedere aut judicare*. Згідно з ним, держава, на території якої перебуває злочинець, має або застосувати до нього покарання, або видати особу для цієї мети іншій державі [1].

Міжнародне співробітництво у боротьбі з сучасним тероризмом ґрунтується на таких принципах: 1) принцип осуду тероризму, незалежно від цілей терористів, що закріплено практично в усіх міжнародних конвенціях по боротьбі з тероризмом; 2) відмова від будь-яких форм

(фінансова, військово-технічна та ін.) сприяння терористам; 3) співробітництво на світовому рівні в боротьбі з фінансовими й технологічними можливостями сучасного тероризму; 4) захист світових культур і релігій від екстремістського впливу тероризму; 5) дотримання норм міжнародного права [2, с. 70].

Провідним міжнародним органом у боротьбі з тероризмом є Організація Об'єднаних Націй (далі — ООН), Генеральна Асамблея якої 9 грудня 1985 року, ухвалила Резолюцію 40/61, в якій вона “визнає злочинними всі акти, методи та практику тероризму, де б і ким би вони не були вчинені”, закріпивши тим самим принцип — загального осуду тероризму [3].

Упродовж 90-х років XX століття принципи протиправності тероризму були розвинуті у низці документів ООН, серед яких провідне місце займає Декларація про заходи з ліквідації міжнародного тероризму, прийнята на 49-й сесії Генеральної Асамблеї ООН у 1994 році. Важливими є положення цієї Декларації про те, що “злочинні акти, спрямовані чи розраховані на створення обстановки терору серед широкого загалу, не можуть бути виправдані, якими б не були мотиви (політичного, расового, ідеологічного, етнічного, релігійного характеру)” [4].

Декларація зобов'язує держави утриматись від організації терористичної діяльності, забезпечує затримання, судове переслідування та видачу осіб, які вчинили терористичні акти. Державам пропонується стати учасниками всіх універсальних антитерористичних договорів.

Центральним пріоритетом для ООН у сфері боротьби з тероризмом залишається створення міжнародних норм шляхом постійного розвитку і прийняття інструментів міжнародного права, захисту прав людини.

Крім законотворчої роботи (прийняття конвенцій, договорів, декларацій, угод, процедур та ін.), ООН створила структуру боротьби з терористичною загрозою, в яку входять різні департаменти, програми й спеціалізовані установи ООН. При Раді Безпеки ООН створені кілька комітетів: Комітет з Санкцій проти “Аль-Каїди” та руху “Талібан”, Контртерористичний комітет, Виконавчий директорат Контртерористичного комітету, Комітет 1540 по контролю за нерозповсюдженням зброї масового знищення. У 2004 році створено Робочу групу для розгляду й подання Раді Безпеки рекомендацій щодо практичних заходів, які будуть застосовуватися до окремих осіб, груп або організацій, залучених до терористичної діяльності або причетні до неї.

Комітет по боротьбі з тероризмом, створений Радою Безпеки ООН після одноголосного прийняття 28 жовтня 2001 року Резолюції 1373, є унікальною структурою, як за своїм мандатом, так і за новизною діяльності. У цій Резолюції вперше були запропоновані заходи не проти держави, її лідерів або національних груп, а проти терористичної

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

діяльності в усьому світі або ж безпосередньо проти терористів. Резолюція спрямована на те, щоб кожен, хто бере участь у фінансуванні, плануванні, підготовці або здійсненні терористичних актів, чи підтримує теракти, сприймався як суб'єкт злочину та об'єкт правосуддя, щоб такі діяння розцінювались як особливо небезпечні кримінальні злочини у внутрішньому законодавстві з адекватними покараннями. Рада Безпеки закликала держави надати Комітету по боротьбі з тероризмом звіти про реалізацію ними Резолюції. Водночас, для аналізу цих звітів Комітетом було створено підкомітети й до роботи в них залучено відповідних фахівців. Оцінка кожного звіту здійснюється в партнерстві з державою, яка його подає, що дає змогу Комітетові та закладам ООН надавати адекватну технічну допомогу в співробітництві з виконання Резолюції 1373(2001).

Резолюція 1373(2001) увійшла в історію й завдяки тому, що кваліфікувала акт тероризму, як загрозу міжнародному миру та безпеці і привела міжнародне співробітництво під обов'язкову для виконання всіма державами главу VII Статуту ООН [5, с. 162].

Ця Резолюція дозволила перекваліфікувати міжнародний тероризм зі злочину міжнародного характеру в міжнародний злочин, спричинивши цим самим важливі політико-стратегічні наслідки. Відповідно до сучасного міжнародного права міжнародні злочини повинні припинятися діями з боку Ради Безпеки ООН, включаючи операції із застосуванням сили. Держави, які піддалися атакам міжнародних терористів, мають підстави розглядати такі атаки як акти агресії й використовувати всі наявні в них індивідуальні та колективні засоби самооборони для відбиття агресії.

Важлива роль на шляху зміцнення міжнародної безпеки належить співробітництву ООН у формі багатосторонніх ініціатив за межами ООН.

ООН підтримує тісне співробітництво з регіональними організаціями, наприклад ЄС, ОБСЄ, НАТО, здійснює допомогу в імplementації рішень на національному рівні через регіональні міжурядові інститути (організацію Азіатсько-Тихоокеанського економічного співробітництва (АТЭС), Асоціацію держав Південно-Східної Азії (АСЕАН), Організацію американських держав (ОАГ)). ООН постійно співпрацює й з такими профільними організаціями, як Інтерпол, Європол, Група розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням доходів (ФАТФ), Офшорна група банківських інспекторів (ОГБС).

Іншим міжнародним форумом після ООН є “Велика Вісімка” — група із семи розвинутих країн світу (G8). Через механізм G8 стимулюється міжнародне співробітництво, його глобальні антитерористичні зусилля. Зокрема, спільна заява голів держав та урядів “Великої Вісімки” про боро-

тбу з тероризмом від 19 вересня 2001 року відіграла, як справедливо зазначають фахівці, унікальну роль у формуванні теперішнього універсального антитерористичного формату [6, с. 40].

На думку багатьох експертів, однією з найбільш розвинутих міжнародних структур, яка може реально протидіяти сучасній терористичній загрозі є Південноатлантичний Альянс. Саме ця організація за своїм потенціалом, спроможна консолідувати зусилля держав з метою боротьби з тероризмом.

На досягнення цієї мети спрямовані три ключові ініціативи: створення сил реагування НАТО, реформа військової командної структури, посилення обороноспроможності, в межах яких держави-члени мають спільно подолати існуючі недоліки у цій галузі.

Основні напрями сучасної політики НАТО у боротьбі з тероризмом були започатковані на Паризькому самміті “Трансформування НАТО” в листопаді 2002 року. За результатами його роботи було прийнято ряд стратегічних рішень щодо поліпшення збройного потенціалу НАТО і його гнучкості при проведенні військових операцій, ухвалено військову концепцію в галузі захисту від тероризму, прийнято рішення про створення сил швидкого реагування.

Значною подією, яка продемонструвала спроможність Альянсу забезпечити міжнародну та регіональну безпеку, стало проведення Стамбульського самміту НАТО, який проходив 28—29 червня 2004 року під гаслом: “Проектуючи стабільність” [7, 8].

На самміті було зазначено, що протистояння загрозам, звідки б вони не походили і коли б не виникали, стало для трансатлантичної спільноти передумовою гарантування безпеки.

Гарантування безпеки буде здійснюватись Альянсом шляхом: розвитку партнерства та проведення спільних операцій у галузі боротьби з тероризмом; модернізації збройних сил НАТО з метою їх пристосування до нових викликів та загроз; реалізації у стислі терміни основних аспектів військової трансформації Альянсу щодо створення Сил швидкого реагування НАТО; розвитку потенціалу в галузі стратегічних повітряних та морських перевезень [9].

Політика більшості країн світу виходить з необхідності створення комплексної протидії тероризму з боку світової спільноти, що включає: удосконалення нормативно-правової бази з питань боротьби з тероризмом; посилення взаємодії міждержавних органів, надання допомоги та сприяння у боротьбі з тероризмом; налагодження співпраці оперативних та розвідувальних органів; максимальний тиск на країни, які підтримують тероризм, використовуючи комплексні засоби протидії, в тому числі й військові; відмова в задоволенні вимог терористів;

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

активізація діяльності силових структур; формування підрозділів по боротьбі з тероризмом та інші заходи.

За останні два десятиліття міжнародні установи і регіональні організації розпочали реалізацію цілої низки ініціатив, спрямованих проти тероризму. Окремо слід наголосити на провідній ролі у вказаній сфері Європейського Союзу та Ради Європи. В межах зазначених об'єднань ефективно вирішується значна кількість питань: удосконалення правоохоронної системи, правосуддя, міграційної політики та практики, вплив на сам характер боротьби з тероризмом, у т. ч. і завдяки нормотворчій діяльності, уніфікації антитерористичного законодавства. Зокрема, напрацьовані проти тероризму заходи включають: загальний ордер на арешт; загальний список терористичних організацій; постійний обмін інформацією між країнами-членами та Європолом; створення координаційної структури з суддів-магістратів, прокурорів та працівників поліції (Eurojust); створення спільних слідчих груп з працівників поліції та судів по різні боки кордону [10].

Тероризм є асиметричною загрозою, тому в боротьбі з ним усе частіше потрібні нестандартні підходи й рішення. Саме в рамках неформальних міжнародних механізмів відбувається їх розробка й імплементація.

Аналіз проявів тероризму в різноманітних сферах життя світової спільноти свідчить про те, що міжнародне право не завжди встигає за новими викликами, які кидає людству тероризм. Поза сферою правового регулювання залишаються питання щодо застосування зброї проти мирного населення, відсутність чітких міжнародно-правових норм, спрямованих на протидію тероризму із застосування засобів масового знищення тощо. Слід зазначити й те, що на протидію тероризму негативно впливає недостатність міжнародної взаємодії держав у протидії цьому явищу. Підтвердженням цьому є те, що окремі конвенції у сфері боротьби з тероризмом підписали далеко не всі держави. Окрім того, механізм контролю за виконанням навіть вже підписаних конвенцій є недостатньо ефективним.

Кампанія по боротьбі з тероризмом, що розгорнулася у світовому масштабі, знайшла своє відображення у Резолюції № 1373 Ради безпеки ООН [3], а також у постановах НАТО від 12 вересня і 1 жовтня 2001 року. Виконання Резолюції Ради Безпеки ООН № 1373 передбачає серйозні транснаціональні заходи по боротьбі з організованим тероризмом.

З метою вилучення фінансових ресурсів у терористичних організацій, США та інші країни світу серйозно зайнялися сферою бізнесу, благочинними організаціями, банками й підпільними системами переміщення грошових коштів, а також кореспондентськими банками, які відіграють ключову роль у фінансуванні діяльності організованих злочинних та терористичних угруповань.

У постанові уряду США № 13224 й додатку до нього [3] перераховуються ісламські благочинні організації, проти яких висунуто звинувачення у тому, що вони слугують прикриттям для терористичних груп, використовуючи невинні назви й легітимну мету діяльності.

Конгрес США розглядає “Закон про забезпечення всеохоплюючого механізму попередження і перешкоджання тероризму” [3] (далі — Закон) як суттєву допомогу правоохоронним органам у справі пошуку й вилучення активів терористів. Закон наділяє більш широкими повноваженнями федеральні влади, що мають певні конфіскаційні права. Більше того, Закон розширює доступ до інформації й можливість обміну перехопленими даними між урядовими органами. Закон також розширює можливість конфіскації активів, якщо визначена їх приналежність терористичним організаціям.

У сфері ведення кримінального розслідування Закон тепер дозволяє федеральному судді чи судді нижчої інстанції видавати ордер на ведення стеження без специфікації телефонного або Інтернет-провайдера (що до цього було обов’язковим). Співробітник правоохоронного органу може вписати ім’я провайдера в обґрунтовуючий документ з тим, щоб розпочати відповідні дії. Закон забезпечує нові можливості для стеження, дозволяючи так зване “блюкаюче телефонне прослуховування”. Зокрема, в ордері на прослуховування не вимагається специфікація визначеної телефонної лінії, контролю може бути піддана будь-яка телефонна лінія, на яку впаде підозра використання її терористами.

Найважливішим аспектом глави 2 Закону є зміни, внесені в Закон про контроль за діяльністю іноземних розвідок від 1978 р. (FISA). Параграф 204 Закону відокремлює спостереження за іноземною розвідувальною діяльністю від кримінальних процедур, спрямованих проти своїх правопорушників.

Норма надає ЦРУ (або іншим розвідувальним органам) право діяти на території США, що раніше було заборонено.

У жовтні 2001 року було прийнято антитерористичний закон “Акт 2001 року, що об’єднує і зміцнює Америку за допомогою забезпечення належною зброєю, потрібною для ліквідації та запобігання тероризму” (“Патріотичний акт США 2001 року”) [11]. Нові норми цього законодавчого акту ґрунтуються на двох основних принципах: встановлення найпильнішого спостереження за міжнародними терористами та висока оперативність при розшуку і перехваті злочинців. Закон відразу спричинив полеміку, оскільки він надає спецслужбам надзвичайні права на втручання в приватне життя громадян. Закон містить чотири визначення міжнародного і внутрішнього тероризму, сильно розширюючи коло дій, що підпадають під це визначення. Конгрес встановив два нові законодавчі поняття: кібертероризм (до нього належать різно-

манітні форми хакерства, завдання збитків захищеним комп'ютерним мережам громадян, юридичних осіб і державних установ); біотероризм (включає коло злочинів тероризму, пов'язаних із використанням біологічних засобів та біологічної зброї).

Закон фактично змінює попередню систему отримання спецслужбами інформації, дозволяє їм розширювати каральні можливості за рахунок прав громадян, що зафіксовані в Біллі про права. Зміни стосуються розширення можливостей різноманітних форм електронного спостереження та кола застосування різноманітних видів електронного спостереження, як форми "обшуку та вилучення". Спрощено процедуру видачі ордеру на прослуховування приватних розмов. Тобто, закон створив умови, за яких електронне спостереження в карному розшуку та в контррозвідувальних операціях стає взаємопов'язаним та перехресним. Норми закону розширили можливості федеральних правоохоронних органів вести розшук підозрілих у тероризмі осіб за допомогою оперативного спостереження (системи он-лайнного спостереження "Carivore") — відстеження відвідувань Web-сторінок і кореспондентів з електронного листування; ускладнили еміграційну систему і порядок в'їзду до США тощо.

Коментуючи зазначений Закон, Дж. Буш зазначив, що "... цей закон дасть можливість здійснювати розвідувальні операції і кримінальний розшук не за окремими напрямками, а на основі обміну життєво важливою інформацією, настільки необхідною для припинення будь-якої терористичної атаки до її початку... Закон необхідний для запобігання новим злочинням, що задумуються носіями зла". Як приклад ефективної системи по контролю за діяльністю іноземних терористичних організацій можна навести США, де з 2004 року єдиним суб'єктом діяльності з визначення іноземних організацій терористичними є Державний департамент США. Безпосередньо цим питанням займається Офіс координатора контртерористичної діяльності Державного департаменту, де ведеться робота з обліку закордонних організацій, підозрюваних у причетності до терористичної діяльності. Список вказаних організацій є відкритим і широко поширюється засобами масової інформації, створюючи таким чином певний "негативний імідж" таким організаціям [12, с. 58].

Підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки:

1. Виходячи зі схожості дій терористів, у кожній з досліджуваних країн вироблені відповідні засоби протидії їм, які за тактикою, формами та способами правоохоронних органів і спецслужб мають також певну схожість.

2. Організованість і транснаціональність тероризму консолідує міжнародне співтовариство до вироблення спільних заходів щодо протидії йому.

3. Система міжнародних та національних заходів протидії тероризму потребує удосконалення. Основними напрямками його є:

а) задіяння усього комплексу політичних, соціальних, економічних та інших засобів міжнародних і національних інституцій та створення міждержавної та національної системи протидії тероризму;

б) імплементація норм міжнародного законодавства щодо протидії тероризму в національне законодавство кожної з країн світової спільноти;

в) створення ефективних механізмів міжнародного контролю за впровадженням рішень ООН та інших міжнародних інституцій у життя кожної з країн її членів.

Список використаних джерел

1. Гармашов І. Ю. Організаційно-правові основи протидії сучасним терористичним проявам [Електронний ресурс] / І. Ю. Гармашов // Доповіді секції “Свроатлантичний підхід до інформаційного забезпечення освічення екстремальних подій, терактів і катастроф” 8-ї Міжн. наук.-практ. конференції “Сучасні інформаційні технології управління екологічною безпекою, природокористуванням, заходами в надзвичайних ситуаціях, терористичних актах і катастрофах”. — Режим доступу :

<http://www.diamatik.org/a-news/news.php?id=1652&groupid=1>.

2. Багрій-Шахматов Л. В. Методи боротьби з тероризмом : погляд світового співтовариства / Л. В. Багрій-Шахматов, С. Л. Сценко // Тероризм і боротьба з ним. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників : міжвід. наук. зб. — К., 2000. — Т. 19 (1). — С. 338—343.

3. Конвенція о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.un.org/russian/documen/convents/maritime.html>.

4. Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма : утверждена Резолюцией 49/60 Генеральной Ассамблеи от 9 декаб. 1994 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа :

http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_502.

5. Змеевский А. Международное право и борьба с тероризмом / А. Змеевский // Международная жизнь. — 2005. — № 7—8. — С. 162—165.

6. Сафонов А. Необходима глобальная система противодействия тероризму / А. Сафонов // Международная жизнь. — 2003. — № 1. — С. 36—41.

7. НАТО і боротьба з тероризмом. Стамбульський самміт — посилення антитерористичних зусиль НАТО [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.nato.int/issues/terrorism/evolve05-ukr.html>.

8. Брежнева Т. Самміт НАТО в Стамбулі : основні підсумки та перспективи : [аналітичний матеріал] / Т. Брежнева [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.project-ceid.org/ua/page-statii/article-75/>.

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

9. Брежнева Т. Самміт НАТО в Стамбулі : основні підсумки та перспективи / Т. Брежнева, А. Шевцов. [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/136.htm>.

10. Білас І. Г. ООН та проблеми міжнародної безпеки в умовах глобалізації / І. Г. Білас. [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://comparativelaw.org.ua/pub/ppd082/161.doc>.

11. Мартинюк В. Чи може Європейська політика безпеки і оборони замінити Україні вступ до НАТО? / Віталій Мартинюк [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://www.prostir.ua/main/data?t=3&c=1&q=1060494>.

12. Brands Hal. From Berlin to Baghdad : America's search for purpose in the post-Cold War world. — Lexington : The University Press of Kentucky, 2008. — 416 p.

В статтє на основе комплексного и системного анализа международных правовых актов и материалов практики рассматриваются проблемные вопросы международного сотрудничества в сфере противодействия терроризму и обосновываются пути их решения.

In the article on the basis of the complex and systems analysis of the international legal acts and materials of the practice the problems of the international cooperation in sphere of counteraction terrorism are examined and the ways of their decision are proposed.

Стаття надійшла до редакції журналу 21 жовтня 2009 року.