

УДК 343.97

РИЖОВ І.М., кандидат юридичних наук, доцент, докторант НА СБ України
ЛЕОНОВ Б.Д., кандидат юридичних наук,
старший консультант Штабу АТЦ при СБ України

ПРОФІЛАКТИЧНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ТЕРОРИЗМУ

Анотація. У статті висвітлюється аналіз антитерористичних концепцій, пропонуються шляхи оптимізації профілактики тероризму.

Ключові слова: тероризм, профілактика тероризму, антитерористична концепція.

Аннотация. В статье освещается анализ антитеррористических концепций, предлагаются пути оптимизации профилактики терроризма.

Ключевые слова: терроризм, профилактика терроризма, антитеррористическая концепция.

Summary. The article highlights the analysis of the concepts of anti-terrorism, the ways of optimizing the prevention of terrorism.

Keywords: terrorism, prevention of terrorism, anti-terrorism concept.

Постановка проблеми. На тлі великої кількості існуючих контртерористичних стратегій, включаючи Глобальну контртерористичну стратегію Організації Об'єднаних Націй, що була прийнята всіма 192 державами-членами 8 вересня 2006 року, процес розробки та оптимізації стратегії запобігання тероризму відзначається відсутністю ґрунтового теоретичного підходу (ідей, гіпотез, принципів тощо), що реалізується іноді за допомогою спостереження й експерименту.

Ціна останнього подібного експерименту (10-річної антитерористичної кампанії під егідою США) завелика: військові конфлікти в Іраку, Афганістані і Пакистані призвели до загибелі як мінімум 225 тис., поранено понад 365 тис. осіб, з'явилися більше 7,8 млн. біженців. Втрати США склали 4 487 тис. осіб, їхніх союзників (21 держава) – понад 1,2 тис., включаючи 18 українців. Крім того, загинули 168 журналістів і 266 працівників гуманітарних організацій [1, с. 186-188].

Актуальність обраної теми статті визначена реаліями сьогодення – світовому співтовариству дотепер не вдалося виробити оптимальних стратегій боротьби з тероризмом. Відсутність результатів активної боротьби з тероризмом засвідчує певну кризу існуючих контртерористичних стратегій.

Аналіз останніх досліджень. Науково-теоретичній та методологічній розробці проблем боротьби із тероризмом присвячена велика кількість праць науковців різних спеціальностей як у вітчизняній літературі, так і в працях закордонних авторів. Більшість з них присвячено кримінологічному аспекту тероризму та розробці оперативного-тактичних прийомів боротьби з його проявами на рівні організації та планування антитерористичної операції. Слід відзначити суттєвий внесок українських дослідників тероризму у розвиток сучасної контртерористичної парадигми: В.Ф. Антипенка, В.П. Богданова, Т.С. Бояр-Созоновича, В.О. Глушкова, В.С. Горбатюка, М.Г. Гуцало, В.П. Ємельянова, В.В. Крутова, В.В. Острохова, В.А. Ліпкана, В.В. Титова, А.С. Шаповалова та інших. Водночас, залишаються недостатньо вивченими концептуальні та методологічні засади генеральних стратегій національної безпеки в контексті боротьби з тероризмом, теоретичні засади функціонування єдиної державної системи запобігання, реагування, припинення терористичної діяльності, мінімізації її наслідків.

Метою статті є визначення шляхів вдосконалення запобігання та профілактики тероризму з урахуванням потреб практичного формування комплексної національної системи боротьби з тероризмом.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні існує щонайменше три концептуальні стратегії боротьби з тероризмом:

власне насильницьке протиборство в контексті боротьби за існування, результатом якої служить загибель найменш пристосованих до даних умов життя індивідуумів (соціальних груп і систем) і виживання більш пристосованих, тобто певні еволюційні процеси;

боротьба як знищення супротивника (класового, економічного і т.п.) ворога в ході воєнних дій і таємних операцій, або превентивне забезпечення неможливості його повноцінного функціонування, т.зв. інформаційна чи “безкровна” боротьба;

нейтралізація терористичної загрози шляхом усунення факторів, що породжують тероризм, шляхом домовленостей і взаємних поступок.

Перші дві з названих вже втратили свою актуальність, у всякому разі, в практиці боротьби з міжнародним тероризмом, підтвердивши свою неефективність і нецивілізованість. Перспективними залишаються стратегії боротьби з тероризмом, в основі яких відсутні ознаки фізичного спротиву, а основний акцент робиться на розумному компромісі, що враховує інтереси конфліктуючих сторін. Їх дотримання дозволяє суспільству, чи соціальній системі, визначити оптимальний алгоритм соціального управління, при якому тероризм унеможливується як сьогодні, так і в майбутньому.

Боротьба з тероризмом залишається для багатьох країн, у т.ч. країн ЄС, одним із пріоритетних напрямів діяльності із забезпечення національної безпеки. У ст. 3 Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму від 16.05.05 р. вказується, що кожна Сторона вживає таких заходів, які можуть бути необхідними для поліпшення й розвитку співробітництва між національними органами з метою запобігання терористичним злочинам та їхнім негативним наслідкам, зокрема, шляхом: а) здійснення обміну інформацією; б) удосконалення фізичного захисту осіб й об’єктів; с) поліпшення навчання й планів координації дій на випадок надзвичайних громадських ситуацій [2].

Базовим документом для опрацювання національних стратегій країнами ЄС є Контртерористична стратегія ЄС від 2005 р. (EU Counter-Terrorism Strategy), яка визначає 4 основні напрями діяльності: запобігання (prevention); захист (protect); впровадження (pursue); реагування (respond).

Деякі країни, наприклад, Нідерланди, використовують у національних програмах умовний поділ усієї антитерористичної діяльності на два напрями: “репресивні заходи” та “превентивні заходи”. При цьому особлива увага приділяється саме превентивним заходам, спрямованим на виявлення злочинної діяльності на ранніх стадіях.

Стратегія боротьби з тероризмом Швеції на період 2012 – 2012 рр. визначає три головні напрями діяльності: 1) профілактика тероризму; 2) запобігання тероризму; 3) реагування на інциденти терористичного характеру.

Діюча у Великобританії Стратегія Об’єднаного Королівства з протидії тероризму (The United Strategy for Countering Terrorism) виділяє чотири напрями зусиль: запобігання; переслідування; захист; підготовка.

Отже, превентивні заходи охоплюють соціальне та ситуаційне запобігання, яке спрямоване на зміну навколишнього середовища та зменшення злочинної діяльності. Воно також передбачає навчання, координацію і злагоджені дії між різними органами державної влади. Ефективність реалізації будь-яких концепцій боротьби з тероризмом безпосередньо залежить від наявності детального плану дій органів державної влади та недержавних структур, які залучаються до боротьби з тероризмом.

Використовуючи закордонні розробки й механізми протидії злочинності, не слід забувати, що вони “є неприйнятними для України без наукової інтерпретації та адаптації за допомогою кримінологічної науки до українського суспільства” [3, с. 2].

Одним з пріоритетних міжнародних зобов'язань України перед ООН, іншими міжнародними організаціями, що здійснюють боротьбу з тероризмом, є імплементація світових стандартів безпеки, комплексне та збалансоване впровадження усіх компонентів Глобальної Контртерористичної Стратегії ООН, в першу чергу в частині, що стосується реалізації заходів з усунення причин і умов, що сприяють поширенню тероризму.

На пріоритетності попереджувальних заходів перед заходами репресії держави наголошував ще Платон у IV ст. до н. е. Ця думка дістала правову аргументацію у працях юристів класичної школи кримінального права у XVIII ст., які заклали основу нової політики в боротьбі зі злочинністю. Сутність цієї політики полягає у такій формулі: “Мудрий законодавець попередить злочин, щоб не бути змушеним карати за нього”.

Принцип пріоритету попереджувальних заходів закладено в ст. 3 Закону України “Про боротьбу з тероризмом”, в преамбулі якого зазначено, що цей Закон має за мету захист особи, держави і суспільства від тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, визначає правові та організаційні основи боротьби з цим небезпечним явищем, повноваження і обов'язки органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їх діяльності, гарантії правового і соціального захисту громадян у зв'язку із участю у боротьбі з тероризмом [4]. Головний акцент у боротьбі робиться на терористичну діяльність як факт що відбувся і вимагає реалізації контртерористичних планів, які включають застосування силових заходів, ігноруючи технології моніторингу і превентивної нейтралізації соціальних конфліктів, які виступають глибинними причинами тероризму.

Слід зауважити, що в названому Законі боротьба з тероризмом розглядається як діяльність щодо запобігання, виявлення, припинення та мінімізації наслідків терористичної діяльності.

Вирішення зазначеного завдання стосовно діяльності щодо запобігання тероризму обумовлюється такими чинниками: 1) доктринальним визначенням стратегії запобіжної діяльності; 2) прогнозуванням змін і тенденцій тероризму та його проявів; 3) визначенням порядку, методики, форм і засобів запобіжної діяльності; 4) інформаційним забезпеченням реалізації визначених завдань; 5) розробкою програм, планів запобігання тероризму; 6) координацією запобіжної діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом; 7) здійсненям контролю виконання; 8) матеріальним та іншим ресурсним забезпеченням.

З нашої точки зору стратегічною метою запобігання тероризму є виявлення, розслідування, розкриття конкретних злочинів, встановлення та ліквідація терористичних угруповань, зменшення, нейтралізація, мінімізація детермінантів, що спричинили або допомогли розвитку, поширенню того чи іншого терористичного формування, ускладнення залучення до терористичної діяльності і недопущення поширенню ідей тероризму.

У юридичній літературі для визначення зазначеної діяльності використовують різні терміни: “профілактика”, “припинення”, “попередження”, “запобігання”, “відвернення” тощо. Всі вони мають загальну змістовну діяльнісну основу, яка полягає у вчиненні дій для недопущення якогось явища (при припиненні – не доведення злочину до кінця) тощо.

Термін “профілактика” розуміється як цілеспрямована діяльність щодо запобігання порушенням будь-яких суспільних норм, усуненню причин, що породжують ці відносини [5, с. 20]. Цей термін застосовується до одного з різновидів запобігання злочинності, сутністю якого є недопущення розвитку, мінімізація негативного впливу

криміногенних детермінант, що зумовлюють злочинність та її окремі види, застосування різного роду заходів, які заздалегідь зменшують імовірність потенційних злочинів або формування злочинної мотивації [6, с. 155].

Термін “відвернення”, як правило, асоціюється із загрозою. “Відвернення загрози” означає існування загрози, для нейтралізації якої вживаються певні заходи. З’ясування сутності процесів розвитку загрози, її причин та сприятливих умов дозволить зосереджувати зусилля на виявленні та відверненні конкретних загроз ще на стадіях зародження злочинних намірів.

Коли ж вже розпочалася реалізація злочинного наміру, стосовно дій з недопущення такого розгортання вживають термін “припинення злочину”. На погляд А.П. Закалюка, такі терміни відрізняються не лише етимологічно, а за змістом, що пов’язано із застосуванням їх для визначення запобіжної діяльності на різних її етапах, а головне – для виконання різних функцій, завдань, різних за спрямованістю та конкретним змістом заходів, через які реалізуються ці завдання [7, с. 320].

Останніми роками в наукових працях, а також у нормативно-правових актах частіше використовується термін “запобігання”. Шляхом вживання терміну “запобігання” стосовно злочинності пішла і законодавча практика України. У Конституції (ст. 34) і законах України, прийнятих останнім часом, вживається термін “запобігання”. Цей термін вживається й у КК України (ст. 1).

З точки зору В.В. Голіни, запобігання злочинності – це сукупність різноманітних видів діяльності і заходів у державі, спрямованих на вдосконалення суспільних відносин з метою усунення негативних явищ і процесів, що породжують злочинність або сприяють їй, а також недопущення вчиненню злочинів на різних стадіях злочинної поведінки [8, с. 53].

Курс на пріоритетність запобігання, поєднаного із заходами з припинення організованої терористичної діяльності, повинен забезпечити налагоджування та самовдосконалення гнучкої системи запобігання тероризму, котра працюватиме на засадах превентивності, ефективного відвернення терористичних загроз.

Напрямами реалізації державної політики у сфері профілактики терористичної діяльності є: а) формування принципів, форм та методів профілактики тероризму – сукупність соціальних процесів, спрямованих на мінімізацію чинників, що породжують тероризм; б) визначення цілей і завдань процесу профілактики тероризму, який може бути представлений ланцюгом взаємовизначаючих подій: моніторинг; визначення зазначених чинників; ситуаційне моделювання; аналіз потенційних наслідків впливу чинників; синтез коригувального (управляючого) впливу; корекція алгоритму соціального управління; позиціонування та стратегічне планування боротьби з тероризмом; нейтралізація негативних чинників в) уточнення кола суб’єктів профілактики тероризму та їх компетенцію; г) визначення завдань та порядку проведення моніторингу тероризму; д) визначення та порядок проведення профілактичних заходів; ж) введення нових термінів та понять, які не визначені чинним законодавством у сфері боротьби з тероризмом; з) залучення громадськості до боротьби з тероризмом; і) запровадження заходів щодо позиціонування стратегій боротьби з тероризмом.

Висновки.

Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду запобігання тероризму, як і інших видів організованої злочинності, все більше засвідчує, що в разі застосування виключно або переважно репресивних заходів, спрямованих на припинення злочинної діяльності, добитися відчутного успіху у боротьбі з тероризмом практично неможливо. З одного боку, злочинність, особливо організована, досить швидко пристосовується до тактики

боротьби з нею і розробляє власні контрзаходи безпеки, а з іншого – правоохоронним органам далеко не завжди вдається припиняти злочини на ранніх стадіях. Ще надто часто діяння виявляються аж тоді, коли настали їх наслідки. За це суспільство і наші громадяни платять надзвичайно високу ціну або зазнають взагалі непоправних втрат. Тому першочерговими заходами, спрямованими на зменшення тероризму вбачаються ті, які можна віднести до профілактики. Однак саме ця діяльність не завжди є ефективною. Не повною мірою реалізується участь громадськості у цій суспільно-корисній діяльності.

На нашу думку, певну увагу слід приділяти реалізації моніторингових систем, спрямованих на оптимізацію соціального управління із залученням громадських інститутів та використанням новітніх інформаційних технологій. Боротьбу з тероризмом варто розглядати як контрольований, свідомий процес, у результаті якого з'являються добре продумані, детально розроблені ще до початку формальної реалізації стратегії. Позиціонування стратегій боротьби з тероризмом піднімає роль планування спеціальних заходів щодо запобігання і профілактики тероризму на більш високу ступінь, припускаючи участь аналітики в процесі вироблення стратегії, саме у виробленні стратегії, а не в простому підборі її складових з наявного арсеналу доступних засобів. Відповідне значення в процесі розробки концепцій та удосконалення стратегій боротьби з тероризмом мають відіграти науково обґрунтовані теорії теророгенезу та організація моніторингу тероризму, як інформаційної технології дослідження історичних, соціально-політичних, юридичних, кримінологічних і інших процесів, що відбуваються в суспільстві та визначають походження й історико-еволюційне формування теророгенності соціальних систем, тобто схильності до застосування при вирішенні соціальних конфліктів тактики тероризму. Особлива увага має приділятися оптимізації правового поля, удосконаленню нормативно-правових механізмів соціальної корекції з метою оптимального запобігання тероризму як соціального явища.

Ця проблема водночас потребує і глибоких теоретичних досліджень. Проблеми практичного формування комплексної системи заходів запобігання тероризму спонукають до активізації наукових досліджень як самого феномену тероризму, так і узагальнення та використання досвіду боротьби з цим явищем.

Використана література

1. Лунеев В.В. Общие проблемы терроризма. Міжнародна кримінологія : стан та перспективи : збір. матеріалів “круглого столу” ; за ред. М.П. Орзіха, В.Ф. Антипенка // Юридичний вісник. – Одеса : Фенікс, 2010. – С. 141-249.
2. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму : Закон України від 31.07.06 р. № 54-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 39. – Ст. 340.
3. Костенко О. Сьогодні боротьба зі злочинністю нагадує поведінку “вершника без голови” / О. Костенко // Юридичний вісник України. – 2008. – № 44. – С. 1-7.
4. Про боротьбу з тероризмом : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
5. Игошев К.Е. Социальные вопросы предупреждения правонарушений : проблемы социального контроля / К.Е. Игошев, И.В. Шмаров. – М. : Юрид. лит., 1980. – 176 с.
6. Шостко О.Ю. Протидія організованій злочинності в європейських країнах : монографія / О.Ю. Шостко. – Х. : Право, 2009. – 400 с.
7. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології : теорія і практика / А.П. Закалюк : у 3 кн. – Т. 1. – К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2007. – 424 с.
8. Кримінологія. Загальна та Особлива частини : підручник ; за ред. В.В. Голіни. – [2-е вид., переробл. і доп.] / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2009. – 288 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~