

БОРОТЬБА З ТЕРОРИЗМОМ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ АСПЕКТІВ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ СТРАТЕГІЇ

Я.Ю. КОНДРАТЬЄВ, В.О. ГЛУШКОВ

Суверенна Україна поділяє глибоку стурбованість європейського та світового співтовариства розповсюдженням міжнародної злочинності та тероризму і має твердий намір стати цивілізованою правовою державою, використовувати міжнародний досвід правоохоронців у боротьбі з цими небезпечними явищами.

Тероризм як явище сягає в глибину віків у вигляді політичного насильства, тобто насильницького способу захоплення та утримання влади. Яскравий приклад – опричнина за часів царювання Івана Грозного, коли насильство стало одним з головних важелів управління державою. Подальшого розвитку тероризм набув за правління Петра Першого. В російській історії досить часто мали місце жорстокі, безглузді й нещадні бунти, заколоти, криваві перевороти, громадянські війни і терористична боротьба. Особливого розмаху вона набула у другій половині минулого та на початку цього століття.

У зв'язку із загостренням політичного протистояння для більшості європейських держав кінця XIX ст. характерне зростання терористичних проявів, зокрема, з боку анархістів, соціал-демократів. Особливо активізувались дії терористів у Франції, Німеччині, Росії. Це змусило владу цих країн вжити законодавчих заходів. Так, у 1878 році у Німеччині вступив у дію закон проти небезпечних намагань соціал-демократів. У 1892 році Папа Лев XIII видав енцикліку "Rerum novarum", направлену проти тероризму.

Головною ознакою терористичних проявів XIX–початку XX ст. стали політичні вбивства правителів, і відзначалися вони широкомасштабністю та резонансом. Так, лише в результаті посягання на імператора Франції

Кондратьєв Ярослав Юрійович – доцент, керівник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю, ректор Української академії внутрішніх справ, генерал-майор міліції;

Глушков Валерій Олександрович – начальник відділу того ж центру, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, полковник внутрішньої служби.

Наполеона III (1858 р.) було вбито понад 140 чоловік. Серія посягань на життя імператора Росії Олександра II, як відомо, закінчилася кривавим фіналом з великою кількістю загиблих. У Росії внаслідок терористичної діяльності народовольців, анархістів та есерів загинули прем'єр-міністр П.М.Столипін, міністр внутрішніх справ В.К.Плеве, генерал-губернатор Москви Великий князь Сергій Олександрович, уфимський губернатор М.Н.Богданович та ін. До цього слід додати замах на міністра внутрішніх справ П.Н.Дурново, генерал-губернатора Ф.В.Дубасова та ін.¹

Вбивства політичних лідерів у ряді випадків призводили до геополітичних катастроф. Так, вбивство у 1914 р. у Сараєво нащадка австрійського престолу ерцгерцога Фердинанда стало приводом до розв'язання Першої світової війни. Пізніше були вчинені замах на життя засновника Радянської держави В.І.Леніна та серія вбивств її політичних діячів С.М.Кірова, М.С.Урицького, Л.Д.Троцького та інших. Відомі історії замаху на життя диктаторів Й.В.Сталіна, А.Гітлера, Б.Муссоліні.

Вбивства сучасних діячів Джона і Роберта Кеннеді, Індіри і Раджива Ганді, Іцхака Рабіна, замах на життя Папи Іоанна Павла II свідчать про невинну ескалацію політичного тероризму.

З розвитком людства тероризм еволюціонував і набув різних форм і проявів. Радянський період історії характеризується державним тероризмом як засобом здійснення державної влади однією політичною партією. Такий досвід державного тероризму був запозичений країнами так званої народної демократії та експортований в країни, що розвиваються². В останні десятиріччя поряд з політичним тероризмом почав з'являтися економічний, релігійний (міжконфесійний), націоналістичний, міжнародний тероризм. Найбільш поширеними способами вчинення тероризму стали вбивства, захоплення заручників, підпали, вибухи тощо. Особливого розмаху набрав кримінальний тероризм. Яскравим прикладом може служити так звана "суча війна", яка після Великої Вітчизняної війни точилася між різними угрупованнями кримінальних елементів, особливо у місцях позбавлення волі, кількість жертв якої встановити неможливо.

Після розпаду Радянського Союзу на його теренах склався цілий комплекс передумов напруженості соціального, національного, ідеологічного, психологічного, міжконфесійного характеру. Перш за все, крах тоталітарної системи, параліч влади і затяжна економічна криза, різке падіння життєвого рівня переважної більшості народу і подальше його зубожіння при появі тонкого прошарку багатців, які нажили свій капітал далеко несправедливими способами (тільки 0,3 % населення України мають середньодушовий прибуток 20 тисяч доларів США щомісячно),

загострення суспільних протиріч, зміна світогляду, падіння моральності, торжество цинізму, вибух злочинності – обумовили посилення тероризму³.

Кузнею для підготовки членів терористичних організацій вбивць на замовлення стала й довготривала війна в Афганістані. Своєю жорстокістю та усвідомленням неможливості переможного її завершення, іншими негативними факторами вона надломляла психіку тисяч наших співвітчизників, розлютила і виробила звичку в конфліктних ситуаціях вдаватися до грубої сили з застосуванням зброї. За своїми основними характеристиками тероризм на землях колишнього СРСР подібний до загальновідомого тероризму в усіх його проявах⁴.

Слово "терор" прийшло з латинської мови (terror) і означає страх, жах. Аналогічне значення мають англійське слово terror та французьке terreur. Практикувався він як розправа з політичними противниками шляхом насильства. Тероризм (франц. terrorisme) визначається як здійснення терору, діяльність і тактика терористів⁵. З точки зору одного з ідеологів тероризму К.Карлуччі сучасний тероризм – це криваве лоббі.

У сучасній літературі існує понад сто визначень поняття "тероризм". Перераховувати їх немає необхідності. Але всі дослідники одностайні в думці, що тероризм являє собою специфічну форму насильства, яке спрямоване проти невинних людей.

Відомий дослідник тероризму Б.Дженкінс (США) вважає, що "погроза застосування насильства, індивідуальні акти насильства чи компанія насильства, які породжують відчуття страху, можуть бути визначені як тероризм"⁶. Насильство із застосуванням зброї, не обмежене географічними рамками і ніякими нормами, без чіткої лінії фронту, скритність в підготовці операцій, їх несистематичний характер – все це дало підставу Б.Дженкінсу висунути тезу, за якою "тероризм – це новий вид війни"⁷. Зрозуміло, що ототожнювати війну і тероризм неможливо, але вони тісно пов'язані та інколи переходять одне в друге, свідченням чого є, наприклад, події у Чечні.

Важко не погодитися також з англійським дослідником П.Уілкінсом, який пише, що "терор кардинально відрізняється від інших видів насильства не просто жорстокістю, а вищим ступенем аморальності, нерозбірливості в засобах і некерованістю"⁸.

Під час наукового дослідження проблем боротьби з тероризмом науковці Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю вивчили думку понад 330 фахівців правоохоронних органів, зокрема викладачів та науковців Української академії

внутрішніх справ, Академії СБ України, співробітників прокуратури, керівників слідчих апаратів, підрозділів кримінального пошуку та боротьби з економічними злочинами, заступників начальників органів внутрішніх справ та ін. Серед причин та умов, що можуть сприяти терористичним проявам в Україні, опитувані в першу чергу називають політичні – кризу влади, організаційну недосконалість владних структур, протистояння гілок влади; соціально-економічні – безробіття, занепад духовності, законодавчу неврегульованість та відсутність відповідальності за терористичну діяльність.

Найбільш вірогідними мотивами або метою вчинення терористичного акту фахівці вважають захоплення державної влади, перешкодження громадській чи політичній діяльності, зміну конституційного ладу, створення ускладнень між державами, зрив міжнародних переговорів та корисливість.

Усі одержані в результаті наукового дослідження дані свідчать, що тероризм – це надзвичайно негативне дестабілізуюче суспільне явище. На нашу думку, найбільш повно відповідає його сутності визначення його як погрози застосування насильства, а також його застосування, які породжують почуття страху як в окремих громадян, так і серед багатьох людей, і розраховані на їх залякування та породження недовіри до органів державної влади, сумнівів щодо їх спроможності протидіяти цим злочинним проявам.

Глибока соціально-економічна криза, значне розшарування населення з дуже незначним прошарком "середнього класу" та зубожінням і люмпенізацією більшості населення, наявність організованої злочинної агресії, великомасштабний незаконний обіг зброї у державі, відсутність правового поля для боротьби з тероризмом, знецінення духовних та моральних цінностей⁹ є беззаперечними факторами реальної загрози вибуху тероризму і в нашій державі.

Серед видів насильницьких актів найбільш поширені: вбивства, вибухи, викрадання, поранення, побиття і знущання, пограбування, захоплення транспортних засобів із заручниками. Лише у 1995 р. на території України зареєстровано близько 240 кримінальних проявів терористичного спрямування, 164 з яких вчинено шляхом вибуху, 55 – обстрілів з застосуванням гранатометів, автоматів та іншої зброї, захоплено 11 заручників, скоєні посягання на 14 депутатів усіх рівнів та на 8 працівників правоохоронних органів. Внаслідок цих акцій загинуло понад 70 чоловік, зруйновано або пошкоджено близько 170 різних будівель і 70 автомобілів. У злочинців вилучено десятки одиниць вогнепальної зброї та набоїв до неї, вибухових пристроїв тощо¹⁰. Таке

становище свідчить про небезпеку можливого сплеску тероризму в Україні.

Міжнародний досвід показує, що зниження активності терористичної діяльності можливе лише за умови протидії з боку держави скоординованими зусиллями спеціально сформованих сил. Зауважимо, що в Україні, на жаль, відсутня система та стратегія боротьби з тероризмом. Тобто існує нагальна необхідність термінового створення державно-правової системи попередження тероризму та боротьби з ним. Слід підкреслити, що Рада національної безпеки при Президентові України вже поставила питання про створення в державі єдиного антитерористичного центру.

У Міжвідомчому науково-дослідному центрі з проблем боротьби з організованою злочинністю в результаті дослідження прийшли до такого ж висновку. На нашу думку, ним міг би стати нині діючий Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України. Але може бути й альтернативний варіант, наприклад, Національне бюро по боротьбі з тероризмом.

Нами підготовлено пакет документів щодо створення державно-правової системи боротьби з тероризмом. Зокрема, це Концепція організації боротьби з тероризмом в Україні на 1996-2000 рр., яка складається з семи розділів; Програма боротьби з тероризмом і насильницькими посяганнями на конституційний лад, права і свободи громадян, яка складається з восьми розділів; Програма боротьби з незаконним обігом ядерних матеріалів, вогнестрільної зброї, боєприпасів, вибухових речовин і вибухових пристроїв, а також проекти законів України "Про організаційно-правові основи боротьби з тероризмом" і "Про внесення змін і доповнень до Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів України".

В Концепції обґрунтовується необхідність створення державної системи боротьби з тероризмом, її правове забезпечення, визначаються шляхи реалізації передбачених у ній положень. Важлива риса цього документа — забезпечення гарантій прав осіб, які потерпіли від терористичних акцій. Адже тільки останні події засвідчують, що в результаті терористичних дій сотні безвинних громадян залишаються без даху над головою і засобів для існування та хоча б яких-небудь гарантій на відшкодування завданих збитків. Вбачається доцільним створення громадського фонду допомоги постраждалим від терористичної діяльності.

Програмою боротьби з тероризмом визначаються принципи створення державної системи, основні напрямки, правова база, організаційно-правові основи захисту об'єктів від вірогідних терористичних посягань, кадрове, матеріально-технічне забезпечення організації боротьби з тероризмом. Передбачено створення єдиного центру з навчально-тренувальним полігоном для підготовки фахівців по боротьбі з тероризмом для різних силових структур.

У проекті Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з тероризмом" визначаються поняття "тероризм" і "терористичний акт", мета й основні напрямки боротьби з тероризмом. Проектом цього закону передбачено систему органів, які здійснюють боротьбу з тероризмом, зокрема, на Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю чи можливий інший керівний орган покладається безпосереднє керівництво і координація діяльності всіх державних органів, задіяних на боротьбу з тероризмом, розробка стратегії, рекомендацій щодо тактики боротьби з цим явищем, організація співробітництва з відповідними органами інших держав з питань боротьби з цим видом організованої злочинності, підготовка щорічних і спеціальних доповідей Президенту України і Верховній Раді України про стан боротьби з тероризмом в Україні, створення банку даних на осіб, здатних до терористичних дій, визначення обсягу і характеру відомостей про вчинені терористичні акти для висвітлення їх у засобах масової інформації.

Для організації безпосереднього керівництва та взаємодії по знешкодженню терористичних проявів Координаційним комітетом створюється тимчасовий кризовий штаб. У залежності від масштабів тяжкості вірогідних наслідків та особливостей терористичної діяльності голова комітету визначає якісний та кількісний склад цього штабу, його керівництво. У необхідних випадках штаб очолює безпосередньо голова Координаційного комітету.

Важливою особливістю цього закону є те, що на керівника антитерористичної операції покладається обов'язок одноосібно приймати рішення щодо сил і засобів, форм і методів здійснення операції, забезпечення збереження життя та здоров'я потерпілих, майна фізичних та юридичних осіб будь-яким способом, включаючи фізичне знищення терористів.

Для безпосередньої боротьби з тероризмом передбачається створення в Службі безпеки, МВС і Міністерстві оборони України спеціальних підрозділів.

Проектом цього закону встановлюються гарантії прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб під час боротьби з тероризмом, у той же час не гарантовано збереження життя членам терористичних груп та окремим терористам. Ним також передбачено захист прав осіб, які беруть участь у боротьбі з тероризмом.

З метою створення правової бази для ефективної боротьби з тероризмом пропонується встановити кримінальну відповідальність за терористичну діяльність, пропаганду тероризму. Враховуючи складність розслідування такого виду злочинів, що вимагає високої кваліфікації фахівців, вважаємо за доцільне розслідування цих злочинів покласти на органи прокуратури.

Особливої уваги заслуговує проблема становлення боротьби з міжнародним тероризмом, і в першу чергу створення єдиного правового поля.

Лише у 1993 р. скоєно 427 міжнародних терористичних актів. З них 150 групових актів здійснені Курдистанською робочою партією 24 червня і 4 листопада скоординовано по всій Західній Європі. Відзначається подальше зростання міжнародного тероризму в країнах Європи. Перш за все, створюють напруженість у країнах Західної Європи дії Курдистанської робочої партії (КРП), Ірландської Республіканської Армії (ІРА), Німецької Фракції Червоної Армії (ФЧА) та Італійських Червоних бригад, алжирських та туніських ісламських екстремістів, членів організації Бакської вітчизни і свободи, якими протягом 1995 — початку 1996 р. вчинено десятки терористичних актів, що призвели до великої кількості жертв. У Східній Європі терористичними слід вважати групи анархістів і бритоголових.

Гр індіозний за масштабами міжнародний терористичний акт вчинено арабськими ісламістами 26 лютого 1993 р. у Нью-Йорку - вибух у Центрі Світової Торгівлі (ЦСТ). Його наслідки — 6 загиблих, понад 1000 поранених, на місці вибуху виник отвір 30 x 30 м.

За оцінками експертів ООН, Ірак залишається найбільш активною і небезпечною державою — покровителем тероризму в світі. Іран також продовжує підтримувати тероризм.

Сполучені Штати Америки включили Кубу, Сирію, Лівію і Судан до переліку держав, які підтримують тероризм. Деякі інші африканські держави залишаються артерією підтримки терористичної діяльності. Оськтами посягань терористів, зокрема, в Анголі, стали місія ООН, її співробітники, нафтові компанії, які належать західним державам.

Серйозну терористичну небезпеку становить Південна Азія. У зв'язку з етнічною напруженістю партією опозиції вбито президента Шрі-Ланки. У Пакистані на кордоні з Афганістаном відбувалися напади на представників ООН. В Афганістані біля Джалалабаду вбито чотирьох представників ООН. Східні та північні провінції Афганістану — місцезнаходження таборів, у яких бойовики з усього світу отримують напіввійськову підготовку. Члени єгипетських, алжирських і кашмірських воєнізованих організацій були підготовлені саме у цих таборах.

Набувають поширення терористичні посягання на міжрелігійній основі. Особливе занепокоєння фахівців і світової громадськості викликала небезпечна терористична діяльність — із значною кількістю жертв і постраждалих — релігійної секти "Аум Сенрікьо" в Японії, особливо спосіб — застосування отруйних речовин.

На Філіппінах відбуваються напади мусульманських екстремістів на собори і мечеті. Було вбито 9 пасажирів автобуса, бо вони виявилися християнами.

Міжрелігійний конфлікт на території колишньої Югославії пов'язаний з масовим тероризмом з боку всіх сторін, які брали в ньому участь.

За наявності понад десяти міжнародних конвенцій з проблем боротьби з тероризмом, зокрема Європейської конвенції по боротьбі з тероризмом (1977 р.), Римської конвенції про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства (1988 р.), Міжнародної конвенції про боротьбу з захопленням заручників (1979 р.) та інших, які приймалися у різні часи та з різними, подекуди й з протилежними, підходами й оцінками щодо одних і тих же подій, ускладнюється порядок їх застосування, унеможливлюється забезпечення відповідної організації взаємодії між державами-учасницями ліквідації терористичних конфліктів.

Викладене зумовлює нагальну потребу створення і прийняття міжнародним співтовариством Єдиної конвенції з питань боротьби з тероризмом, в якій, з урахуванням міжнародного досвіду захисту прав людини, було б визначено поняття тероризму та терористичного акту, передбачено чіткий порядок взаємодії держав та умови обов'язкової видачі терористів зацікавленій країні, правовий статус держав, які здійснюють терористичну політику.

Міжнародний досвід боротьби з тероризмом свідчить про надзвичайну важливість створення механізму реалізації положень конвенції з боку органів, які виконують поліцейські функції, визначення їх прав і обов'язків. З цією метою доцільно прийняти Основні положення

взаємодії органів, які виконують поліцейські функції у боротьбі з тероризмом по лінії Інтерполу.

Нагальною є необхідність налагодження тісних взаємовідносин між державами, особливо між правоохоронними структурами, які здійснюють боротьбу з тероризмом. Обов'язково повинна бути врегульована правова сторона взаємодії, наприклад, шляхом підписання Міжнародної конвенції з широкого кола питань, зокрема щодо обміну інформацією, спільних практичних дій на кордонах, відстеження місць знаходження та пересування осіб, схильних до скоєння терористичних актів, контролю за обігом зброї, вибухових речовин тощо.

Доцільно здійснити спільні з закордонними спеціалістами навчання по знешкодженню терористичних проявів. Такі позитивні приклади вже є по лінії Міністерства оборони. У зв'язку із стосунками, що історично склалися між країнами СНД, прозорістю їх кордонів, що дає можливість переховуватись злочинцям, вбачаються доцільними підготовка та прийняття регіональної угоди між країнами СНД по боротьбі з тероризмом.

Значна доля терористичних проявів скоюється на міжконфесійній основі, а це вимагає розробки і укладання ряду міжконфесійних угод між різними релігіями та напрямками в них, у тому числі і в Україні. Одним з найбільш доцільних механізмів вирішення цього питання у нашій державі може бути звернення Президента України або Верховної Ради України до керівних органів різних конфесій з пропозицією засудити тероризм та звернутись до віруючих і прихильників різних релігій із закликом не вдаватися до вирішення міжрелігійних чвар і конфліктів шляхом терору.

У цій публікації зроблена спроба сформулювати стратегію боротьби з тероризмом у глобальному масштабі з урахуванням сучасних умов його розвитку. Від оперативності вирішення викладених проблем і питань залежать результати та стан боротьби з тероризмом у найближчий час.

¹ Див.: *Исаев И.А., Золотухина Н.М. История политических и правовых учений России XI-XX вв. М.: Юрист, 1995. С. 110.*

² Див.: *Заліззяк Л. Україна в російській імперії. К., 1994. С. 4 і наст.*

³ Див.: *Гуров А. Красная мафия. М.: Самоцвет, 1995. С. 14-23.*

⁴ Див.: *Шнайдер Г.И. Криминология. М.: Универс, 1994. С. 439-444.*

⁵ Див.: *Словник іноземних слів. К.: УРЕ, 1975. С. 663.*

⁶ Цит. за: *Лазарев Н.Я. Терроризм как тип политического поведения // Социологические исследования. 1993. № 8. С. 32.*

⁷ Там же. С. 33.

⁸ Там же. Див. також: *Шнайдер Г.И. Там же. С. 444 і наст.*

⁹ Див.: *Криминология / Под ред. акад. В.Н.Кудрявцева, проф. В.Е.Эминова. М.: Юрист, 1995. С. 64.*

¹⁰ За матеріалами МВС України.