

Захаров В.В.*

АНАЛІЗ ДОСВІДУ США В ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМНОЇ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИСТИЧНИМ ЗАГРОЗАМ

The article is devoted to actual issue - the analysis of the United States of America experience in the field of organization of counteraction against internal and external terrorist threats. In article analyzed antiterrorist mechanisms of different periods of the USA history as well as changes in approaches of US administrations in solution of the abovementioned problems after events of September 11, 2001. The analysis can be considered further for comparison with national complexes of measures in antiterrorist field.

Небезпека виникнення нових терористичних загроз глобального характеру значно зросла протягом останніх років. Ефективність вжиття національними урядовими структурами дій щодо попередження та запобігання терористичним проявам привертає увагу широких кіл світової громадськості. Причому, сформовано суспільне розуміння, що загрози терористичного характеру не мають обмеженого характеру і можуть виникати в регіонах зі стабільною соціально-економічною обстановкою.

З урахуванням суспільної важливості зазначеної тематики експертами надаються оцінки адекватності антитерористичних заходів, що вживаються урядовими структурами, відповідності їх фінансовим витратам, доцільності обмеженню прав громадян тощо: «Події, що відбулись 11 вересня та після цього, є випробуванням сучасної стратегічної стабільності і кризою традиційних механізмів міжнародної безпеки. По-суті, формується нове стратегічне середовище, відмінне від існуючого раніше» [1, 12].

Сполучені Штати Америки протягом всієї історії існування країни вирішували питання протидії терористичним загрозам. Тому досвід організації протидії тероризму в США заслуговує на додаткове вивчення.

Потрібно зауважити, що боротьба США з терористичними проявами змінювалась з урахуванням характеру наявних загроз.

Так, на західному кордоні в період 1870-х років діяли т.зв. віджилантез (vigilantes) – «члени комітетів пильності», які намагались встановлювати суспільний порядок в умовах беззаконня. Після громадянської війни в США активізувались дії Ку-Клус-Клану (Ku-Klux-Klan), послідовники якого декларують незмінність підходів організації.

У 1960-ті роки під час активізації лівих рухів розгорнулась активна діяльність Партії чорних пантер (Black Panther Party), Фронту звільнення нового світу (New World Liberation Front), бригади Джорджа Джексона (George Jackson Brigade), Симбйоністської армії звільнення (Symbionese Liberation Army), уезерменів (Weathermen). На етнічному підґрунті базувалась діяльність Єврейської оборонної ліги (Jewish Defense League), Рухів вірмен (Armenian movements), Пуерторіканських збройних сил за національне звільнення (Puerto Rican Armed Forces of National Liberation), кубинського націоналістичного руху

* здобувач відділу глобальної безпеки та європейської інтеграції Національного інституту проблем міжнародної безпеки РНБО України
Науковий керівник: д.філос. н. Парахонський Б.О.

Омега – 7 (Omega-7 Cuban Nationalist Movement), Кубинського фронту національного звільнення (Cuban National Liberation Front).

У 1969 році попереджено низку терористичних актів, підготовлених Партією чорних пантер. Організацією планувалось здійснити вибухи в офісах поліції, магазинах та суспільних закладах Нью-Йорку. Червень 1974 року - уезермени розповсюдили повідомлення щодо наміру знищити офіс компанії Нафта Затоки у Пітсбурзі. Неодноразово у цей період Єврейська оборонна ліга здійснювала напади на об'єкти, резиденції, дипломатичний транспорт колишнього СРСР. 1976 рік – хорватська група Отпор (Отпор) захопила літак Боїнг-727, що виконував переліт за маршрутом Нью-Йорк – Париж. Вони ж 1978 року захопили Консульство ФРН в Чикаго. Організація Чорний вересень (Black September Organization) спільно з Фатах (Fatah) – основною групою Організації звільнення Палестини (Palestine Liberation Organization) в 1973 році організували вбивство ізраїльського аташе.

Протягом 1980-х років кількість терактів у США перевищувала аналогічний показник акцій за межами країни, спрямованих проти американських громадян чи об'єктів. Найвищий показник за цей період – 1980-82 рр., коли було скоєно 122 таких злочини. Натомість, у 1989 році лише 6 випадків визнано терористичними проявами.

У період 1990-1999 рр. близько шістдесяті терористичних нападів, проведених терористичними організаціями на території США, призвели до значних втрат населення - 182 вбитих та 1 932 поранених. Серед терактів цього періоду: вибух бомби біля Кубинського музею в Маямі, спроба скинхедів наповнити синагогу отрутним газом - ціанідом, вбивство Меіра Кахане – керівника Єврейської оборонної ліги.

Початок війни в Затоці 17.01.1991 року, незважаючи на серйозне посилення американськими урядовими установами заходів безпеки, призвів до активізації злочинної діяльності Американського фронту скинхедів (American Front Skinheads), Армії звільнення тварин (Animal Liberation Army), Фронту звільнення Землі (Earth Liberation Army), Лос Мачетерос (Los Macheteros).

Найбільш резонансні теракти на території США до 11.09.2001 року відбулися 26 лютого 1993 року, коли вибух у нью-йоркському Міжнародному торговельному центрі призвів до загибелі 6 та поранення 1 042 осіб, а також 19 квітня 1995 року, коли вибух у 9-поверховому Федеральному будинку Альфреда Мирра в Оклахомі пошкодив близько 25 об'єктів, призвів до загибелі 168 та поранення 674 осіб.

Після подій 11 вересня 2001 року у галузі протидії тероризму відбулися зміни принципів характеру, коли керівництво Сполучених Штатів усвідомило рівень наявних загроз та забезпечило якісно новий підхід до розв'язання завдань антитерористичної спрямованості. Тому вбачається за доцільне окремо вивчати антитерористичні заходи до подій 11.09.02 та після них.

На організацію антитерористичної діяльності у період 1960-70 рр. значний вплив здійснили такі фактори. По-перше, вважалось, що терористичні прояви «внутрішнього характеру» не становлять загрози існуванню США як країни. По-друге, практичні заходи адміністрацій та Конгресу вживались як реакція на конкретні прояви і тому не носили упереджувального характеру. Крім того, увагу американського суспільства було зосереджено на «холодній війні» з СРСР, саме у цьому напрямі визначались основні загрози та відповідні заходи з протидії.

У 1970-х роках, коли у США розпочалися численні антисоціальні виступи, Уряд Сполучених Штатів заснував Національний дорадчий комітет з цілей та стандартів кримінального судочинства (National Advisory Committee on Criminal Justice Standards and Goals), який у 1976 році підготував «Доповідь спеціальної групи щодо безладу та тероризму».

Необхідність координації зусиль у цьому напрямі підтвердила подальша активізація терористичних проявів: захоплення літака Народним фронтом звільнення Палестини (Popular Front for the Liberation of Palestine) у 1969 році, у 1970 році були захоплені рейсові літаки у Франкфурті та Амстердамі.

Рішенням президента США Р.Ніксона було засновано Комітет з координації контртерористичної діяльності. Для вирішення поточних питань за цією проблематикою у Держдепартаменті створили Міжвідомчу групу з тероризму та Міжвідомчий розвідувальний комітет з тероризму.

Конгрес США розпочав посилення законодавчого підґрунтя для системної боротьби з тероризмом. Так, розділ 303 Акту з контролю експорту озброєнь та надання міжнародної безпекової допомоги (International Security Assistance and Arms Export Control Act) 1976 року передбачав припинення американської допомоги будь-якому урядові, який надає сприяння тероризму. У 1979 році Конгрес затвердив т.зв. «чорний перелік» країн, які підтримують тероризм, і на цій підставі повністю позбавляються всіх видів американської допомоги.

Під час президентства Дж.Картера у 1979 році Посольство США у Тегерані захопили озброєні «студенти», близько 60 дипломатів утримували 444 доби.

У відповідь було вжито традиційні заходи: заблоковано іранські банківські рахунки, застосовано політичні санкції в ООН, надіслано позов до Міжнародного Суду. Ці заходи не сприяли визволенню заручників, як і військова акція, яка ганебно провалилась. Нездатність керівництва країни вирішити питання звільнення дипломатів негативно вплинула на внутрішньополітичну ситуацію в США.

Принципова зміна підходів до організації протидії терористичній загрозі відбулася 1983 року, коли внаслідок бомбардування у Бейруті Посольства США та військово-морської бази ВМС США загинуло близько 270 осіб. Було створено дві комісії для вивчення наслідків теракту та напрацювання пропозицій з організації контртерористичних заходів.

Так, комісія Міністерства оборони США під керівництвом Л.Лонга підготувала рекомендації щодо імплементації упереджувальних заходів у цій галузі. У доповіді Комісії Лонга тероризм було визначено як форму ведення війни, тому рекомендовано надати боротьбі з ним найвищого пріоритету.

Керівник другої комісії - колишній директор ЦРУ США Б.Інман – пропонував значно змінити підходи до забезпечення безпеки закордонних установ США, включаючи захист персоналу, запровадити фізичне удосконалення – здійснити зміни дизайну та структур об'єктів.

Відповідно, у складі Держдепартаменту США для координації антитерористичних заходів було введено посаду Посла з питань контртероризму. Вже 1984 року згідно з Актом з протидії міжнародному тероризму було започатковано Програму контртерористичних винагород (Counterterrorism Rewards Program), виконання якої покладалося на Службу дипломатичної безпеки Держдепартаменту США. Згідно з програмою, Уряд США обіцяв до 5 млн. дол. як винагороду за інформацію, що попереджує терористичний акт або сприяє арешту та засудженню злочинців, які мали намір здійснити такі дії.

У відповідь на захоплення у 1985 році пасажирського літака компанії TWA та судна Achille Lauro президент Р.Рейган призначив віце-президента Дж.Буша керівником спеціальної групи з протидії тероризму. Доповідь цієї групи, виданої у 1985 році, передбачала здійснення низки заходів, спрямованих на поліпшення координації діяльності урядових структур, як започаткування цілодобового чергування персоналу Ради національної безпеки, створення єдиного центру розвідки з питань тероризму.

З урахуванням зростання протягом 1980-х років випадків захоплення заручників у Лівані терористами, що належали до руху Хізболла, згадана спеціальна група у лютому 1986

року підготувала доповідь, яка містила пропозиції з протидії і стала основою державної політики США у цій галузі.

Вдосконаленню створення законодавчого підґрунтя антитерористичної стратегії сприяло затвердження 1986 року Комплексного акта щодо дипломатичної безпеки та антитероризму (Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act), який закріпив визнання федеральним злочином загрози, захоплення, поранення або вбивство американського громадянина за кордоном. Акт дозволяв американським правоохоронним органам здійснювати кримінальні розслідування за межами країни, що сприяло створенню мережі представництв ФБР при посольствах США.

Під час президентства Р.Рейгана у квітні 1986 року у відповідь на терористичний акт у Берліні, що відбувся за підтримки Лівії, США здійснили бомбардування Тріполі та Бен-газі у контексті вибіркового використання військової сили проти країн, що підтримують тероризм.

Проте, військова сила не використовувалась після вибуху на борту літака авіакомпанії Пан Ам у Локербі (Шотландія), де внаслідок дій лівійських терористів загинули близько 270 осіб, тоді було посилено заходи, спрямовані на забезпечення безпеки цивільної авіації. Проти Лівії були вжиті заходи політичного та економічного характеру.

Збільшення кількості терористичних проявів призвело до значних змін у розробці контртерористичних стратегій США. Теракти, що відбулися у Всесвітньому торговельному центрі 1993 року та терористичний напад, скоєний двома роками пізніше у м.Оклахома, стали причиною підписання Б.Клінтоном у червні 1995 року президентської директиви №39 «Політика США проти тероризму» («U.S. Policy on Counterterrorism»). Документ визначив ФБР США як головне відомство по розслідуванню терористичних актів, спрямованих проти громадян США. Наголошувалося, що терористичний акт має розцінюватись як потенційна загроза національній безпеці країни. Тому, у відповідь можуть застосовуватись можливості армії США. Крім того, було задекларовано намір надавати допомогу урядам інших країн у розслідуванні терористичних актів або спроб їх здійснити.

Наступний документ, підписаний у цьому контексті президентом Б.Клінтоном – Антитерористичний акт 1996 року, який передбачав виділення 1 млрд. дол. для фінансування урядових антитерористичних заходів, запроваджував обов'язковість використання хімічного маркування вибухівки, посилив відповідальність за сприяння терористичній діяльності.

Крім того, Акт захисту від зброї масового знищення 1996 року започаткував підготовку фахівців (пожежників, поліцейських, медичних працівників) на випадок використання терористами зброї масового знищення (ЗМЗ) у 120 найбільших містах країни. Для цього адміністрацією засновано спеціалізовану установу – Офіс національного координатора з питань безпеки, захисту інфраструктури та контртероризму, якому доручено розробку відповідних програм на випадок використання терористами ЗМЗ. Причому, національного координатора було включено до складу Ради національної безпеки. Щорічно ним видавалась Доповідь щодо готовності в галузі безпеки, де пропонувався огляд контртерористичних програм з пропозиціями щодо їх фінансування.

У 1999 році Дорадча комісія з протидії терористичним викликам з використанням ЗМЗ (Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction) на чолі з губернатором штату Вірджинія Дж.Гілмором III запропонувала заснувати Офіс по боротьбі з тероризмом.

Після нападу терористичних угруповань на посольства США у Кенії та Танзанії у серпні 1998 року президент США У.Клінтон санкціонував використання військовими крилатих ракет для повітряних ударів по фармацевтичному підприємству, розташованому у

Судані (де, за оцінками експертів, вироблявся нервово-паралітичний реагент VX), та таборах терористів у Афганістані.

2000 року Комісія XXI сторіччя (Twenty-first Century Commission), створена на дво-партійній основі під керівництвом колишніх сенаторів США Уоррена Рудмана та Гарі Харта, закликала до створення урядової структури, відповідальної за захист країни від терористичних загроз - відповідно, передбачено створення Міністерства внутрішньої безпеки.

Національна комісія з питань тероризму – структура, сформована Адміністрацією під головуванням Пола Бремера III, у доповіді 2000 року «Протидія загрози міжнародного тероризму, яка змінюється» (Countering the Changing Threat of International Terrorism) зазначала:

міжнародний тероризм становить все більшу загрозу Сполученим Штатам Америки; протидія терористичній загрозі, що зростає, потребує принципово інших підходів з боку суспільства;

першочерговим пріоритетом має бути попередження терористичних нападів. Тому розвідка та правоохоронні органи повинні використовувати всі наявні можливості для отримання упереджувальної інформації щодо планів і методів, які застосовують терористи;

США повинні розглядати як ворожі країни, що підтримують тероризм;

недержавні джерела фінансової та логістичної підтримки тероризму повинні бути виявлені для подальшого застосування норм внутрішнього права США та міжнародних правових норм;

президент і Конгрес США повинні реформувати систему фінансування контртерористичних програм таким чином, щоб діяльність та програми різних урядових структур складала єдиний загальнонаціональний план протидії терористичним загрозам.

Доповідь Бремера не виконала покладених авторами документа завдань – американське суспільство, незважаючи на постійну увагу, яка приділялася керівництвом країни попередженню терористичних проявів, виявилось неготовим до терористичного нападу 11 вересня 2001 року.

Події 11.09.2001р. достатньою мірою вивчалися урядовими структурами та науковцями США. Висновки призвели до формулювання та подальшого втілення в практику наступних рішень для посилення безпеки США:

прийняття Закону про патріотизм (Patriot Act),

створення Міністерства внутрішньої безпеки,

початок війни у Іраку,

підготовка доповіді Комісії 9/11,

реструктуризація національної розвідувальної спільноти [5].

Взагалі, вивчення державної стратегії США, спрямованої проти терористичних загроз внутрішнього характеру, виявляє надзвичайно різні підходи до вирішення цієї проблематики протягом 230-річної історії країни.

Загальною рисою досліджених терористичних проявів є намагання з боку окремих осіб, угруповань чи організацій шляхом залякування американського суспільства чи окремих його членів досягти реальних чи віртуальних цілей [6].

Висновки. У період після 11 вересня відбулась принципова зміна підходів до організації системної протидії терористичній загрозі на території США. Перш за все, американським суспільством центр боротьби з тероризмом перенесено з галузі міждержавних відносин до внутрішнього життя країни шляхом створення Міністерства внутрішньої безпеки (Department of Homeland Security), розробкою цілісної національної програми протидії тероризму у рамках виконання Закону про патріотизм (Patriot Act). Відповідно, затверджена Національна стратегія боротьби з тероризмом передбачала у рамках боротьби

з терористичними організаціями знищення їх баз, керівництва, джерел фінансової підтримки та засобів управління за кордоном.

Важливо, що введення суттєвих обмежень громадських свобод з боку держави отримало схвалення від суспільства. Також підтримано початок військових дій і направлення контингентів до Іраку та Афганістану. Хоча, при цьому відбулося значне зростання витрат на забезпечення безпеки країни за умов багаторічного бюджетного дефіциту.

Аналітиками США визнано, що уразливість сучасних суспільств, особливо у частині їх інфраструктур, з урахуванням можливостей наявної зброї, потребує вжиття заходів попередження терористичних проявів. Загрози національній безпеці, характер яких постійно змінюється, мають системно відстежуватись для забезпечення такого попередження та організації адекватної протидії.

Як вважають фахівці США, найбільш ефективна методика протидії терористичним загрозам – спільна з іншими країнами організація національних, регіональних та глобальних заходів, спрямованих на виявлення та знищення терористів, їх керівників, пунктів управління, систем зв'язку та джерел фінансування, покарання спонсорів та прихильників.

Взагалі, створення системи антитерористичних заходів протягом останніх років стало значним чинником, що здійснив вплив на визначення внутрішньо- та зовнішньополітичних пріоритетів США.

Використання сучасного досвіду інших країн, зокрема, Сполучених Штатів Америки у організації протидії тероризму має сприяти посиленню антитерористичної складової державної безпеки нашої країни.

Джерела

1. Нові міжнародні реалії: виклик глобального тероризму: Матеріали Круг. Столу (Київ, 11 жовт. 2001 р.) / Нац. ін.-т пробл. міжнар. безпеки, Ін-т міжнар. відносин Київського нац. університету ім. Тараса Шевченка. – К.: НППМБ, 2002. – 56 с.
2. Близький Схід: міжнародна безпека, регіональні відносини та перспективи для України: Монографія / Рада нац. безпеки і оборони України, Нац. ін.-т пробл. міжнар. безпеки; Відп. редактор Б.О.Парахонський. – К.: ПЦ «Фоліант», 2008. – 591 с.
3. Рижов І.М. Основи аналізу теророгенності соціальних систем: монографія/ І.М.Рижов. – К.: Магістр–XXI сторіччя, 2008.– 288 с.
4. Медиа, терроризм и евроатлантическая интеграция / Под редакцией Ю.Л.Гребенчука. - К.: ЦСЭИ «Диаматик», 2007. – 71 с.
5. Countering the Changing Threat of International Terrorism: Report of the National Commission on Terrorism. Pursuant to the Public Law? 105-th Congress // <http://www.ict.il/documentdet.cfm?docid=36>.
6. Terrorism in context / edited by Martha Crenshaw. - The Pennsylvania State University Press, 1995. – 633 p.
7. Wiewiorka, Michel. The making of terrorism / Translated by David Gordon White. – The University of Chicago Press, 2004. – 370 p.