

УДК 94 (569.4)

**Литвинова Е.В.**, аспирант кафедры дипломатии, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД РФ (Россия)

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ В ИЗРАИЛЕ: ПРИНЦИПЫ И НОВЫЕ МОМЕНТЫ**

В статье анализируются причины принятия нового закона о борьбе с терроризмом, принятого в Израиле в 2016 году. Автор анализирует политико-правовые принципы, на которых строилась борьба с терроризмом до принятия данного закона, и выявляет, какие новые нормы были добавлены в сфере борьбы с терроризмом и какие нормы сохранились. Исходное израильское законодательство по вопросам борьбы с терроризмом базировалось на нормах времен Британского мандата, которые в инициативном порядке пытался модернизировать Верховный Суд страны. Однако в адрес Израиля раздавалась критика (нередко обоснованная) по поводу соблюдения прав человека в ходе антитеррористической деятельности. Принятие нового закона связано со стремлением властей страны уточнить и упорядочить имеющиеся нормы, а также повысить подотчетности спецслужб исполнительной власти и гражданскому обществу.

**Ключевые слова:** Израиль, борьба с терроризмом, ШАБАК, Моссад, законодательство.

**DOI:** 10.22281/2413-9912-2018-02-01-98-104

В современных политических и экономических условиях угроза терроризма остается одной из ключевых. Об этом говорит не только рост количества терактов и погибших в результате них, но и формирование нового типа террористических организаций, которые претендуют на выполнение квазигосударственных функций – «Аль-Каида», Исламского государство, «Аш-Шабаб». Особенности текущей стадии развития терроризма как глобального феномена вынуждают государства реагировать, модернизировать и трансформировать имеющийся инструментарий борьбы с терроризмом. Один из важнейших аспектов работы на данном направлении – формирование гибкой и адаптивной нормативно-правовой базы, которая позволяет профильным ведомствам задействовать максимально возможный объем ресурсов для обеспечения безопасности граждан и страны в целом, а обществу – сохранить контроль над органами власти через инструменты прозрачности, подотчетности и возможности рассмотрения данных действий в ходе судебного разбирательства [5; 6].

Основными причинами обострения террористической угрозы обычно считают следующие. Во-первых, на рост количества террористических актов влияют миграционные процессы, которые подразумевают переселение радикально настроенных элементов на территории с менее жестким антитеррористическим режимом или в страны, где обще-

ственный резонанс от терактов априори будет выше, чем в большинстве стран мира [8; 10]. Во-вторых, в международной борьбе с терроризмом были допущены серьезные ошибки, включая первоначальную поддержку Западом событий «Арабской весны», приведшей к политической дестабилизации на региональном уровне [3; 7]. В-третьих, государства пока не смогли выработать целостного (холистического) подхода к самому феномену терроризма, предпочитают преследовать его в основном как уголовные преступления, игнорируя психологические, социально-экономические и иные причины обращения к террору [9]. Постепенно холистические подходы получают серьезное развитие в науке и экспертной среде, что, вероятно, позволит изменить ситуацию [1; 2].

Все вышеперечисленное в полной степени затрагивает и Израиль. Однако у Израиля есть свои особенности в сфере практик терроризма и контртерроризма. Во-первых, терроризм в Израиле преимущественно представлен крупными и разветвленными организациями, провозглашающими себя представителями интересов мусульманского и арабского населения Палестины. Нередко за этими организациями, располагающимися как на территориях, не совсем законно занятых Израилем, так и в соседних странах, стоят интересы государств региона [12; 15]. Данные террористические организации стремятся подорвать дух гражданского населе-

ния, способствовать распространению панических настроений, для чего они прибегают к стратегии неизбирательных атак в людных местах – в общественном транспорте, торговых центрах, ресторанах. Таким образом, устрашение общества достигается за счет количества жертв, а не атак на государственные учреждения и силы правопорядка (что чаще случается в других странах с высоким уровнем террористической угрозы).

Во-вторых, Израиль воспринимает терроризм как акт, близкий к боевым действиям, напрямую угрожающей самой израильской государственности. Поэтому в стране действует режим чрезвычайного положения, а борьба с терроризмом осуществляет, главным образом, под руководством министерства обороны. Израиль весьма жестко отвечает на акты терроризма, исходит из того, что на них надо неизменно реагировать и делать адекватный ответ в отношении террористических организаций – включая экономическую блокаду занятых террористами территорий и проведение специальных операций для ликвидации лидеров таких организаций [4; 11]. Такой подход встречает немало критики на международной арене: многие полагают, что Израиль непропорционально реагирует на происходящее. Также встречаются обвинения, что Тель-Авив использует анти-террористические инструменты для подавления стремления к самостоятельности арабского населения Палестины, которое по существующим нормам международного права имеет все основания на создание своего собственного государства.

Долгое время в Израиле не было отдельного закона, который бы описывал содержательные аспекты борьбы с вербовкой и агитацией террористических организаций, четко определял понятия терроризма и террористических организаций. Но ситуация изменилась в 2016 году, когда был принят комплексный закон, который четко прописывает компетенции различных органов государственной власти в сфере борьбы с терроризмом.

Кодификация правовых основ в сфере борьбы с терроризмом – это общемировая тенденция. Множество принятых документов, принятых на международном уровне, в сфере борьбы с финансированием терро-

ризма, распространения опасных вооружений и двойных технологий, сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом – содержат взаимоисключающие и противоречивые положения. При частичном или полном переносе данных положений в национальное законодательство нередко возникали противоречия и лазейки, которые использовались как органами власти для превышения полномочий, так и террористами – для ухода от ответственности [5]. Такая ситуация была в полной мере характерна и для Израиля, где роль проводника международно-правовых норм в систему регулирования борьбы с терроризмом взял на себя Верховный Суд. Верховный Суд Израиля стремился внести в процесс принятия решений однообразие, пытался установить стандартные процедуры при решении о достаточности или недостаточности оснований для действия в отношении подозреваемых в терроризме или тех, кто признан террористами. Само собой разумеется, что судебный активизм не должен подменять волю граждан и избранных ими представителей, что, в конечном счете, и стало важным фактором для принятия полноценного нормативно-правового акта, который регулирует многие спорные вопросы, а часть из них просто устраняет.

Важной новацией в новом законе стала процедура признания организации террористической. Признание объединения террористическим происходит на основании аргументированного запроса в письменной форме главы Службы общей безопасности Израиля (ШАБАК), или главы любой другой службы безопасности при содействии ШАБАК при наличии подтверждающих запрос документов от юридического советника правительства в адрес министра обороны. Глава правительства также вправе (в случае, если видит необходимость) созвать межминистерскую или правительственную комиссию для принятия итогового решения о провозглашении объединения террористическим. В таком случае премьер-министр организует обсуждение вместо министра обороны [16].

Министр юстиции также вправе (в случае необходимости) назначить совещательную комиссию для вынесения рекомендаций министру обороны, комиссии министров или правительства по вопросам, касающимся

провозглашения организации террористической. В таком случае в комиссию войдут: судья Верховного суда в отставке (или окружного суда), которого назначат при согласовании с главой Верховного суда (БАГАЦ) и он станет председателем совещательной комиссии; юрист, имеющий право быть судьей окружного суда; дополнительный член комиссии с опытом в борьбе с терроризмом, которого назначают при согласовании с министром обороны [16].

Закон впервые ужесточает ответственность не только для непосредственных исполнителей терактов, но и для их пособников. Для последних, согласно данному Закону, суды могут выносить такие же жесткие приговоры, как и для организаторов и исполнителей терактов. Согласно разделу «О наказаниях» Закона о борьбе с терроризмом вводятся следующие формы наказания террористов, членов террористических организаций, а также лиц, оказывающих им поддержку и содействие. Глава террористической организации или возглавляющий одно из направлений ее деятельности будет приговорен к 25 годам тюремного заключения. В случае, если деятельность террористической организации связана с совершением убийства, приговором вышеуказанных лиц станет пожизненное заключение [16].

Максимальный (кроме пожизненного) срок заключения по статье «терроризм» теперь составляет 30 лет и сократить его разрешается только через 15 лет. Член террористической организации или человек, принимающий участие в ее деятельности, или способствующий продвижению ее целей, или тот, кто прямо либо косвенно, производит поиск средств финансирования организации, по данному закону будет осужден на срок в семь лет лишения свободы (подпункты «Алеф», «Бет» и «Гимел» п. 22) [16].

За публичное выражение поддержки террористической организации по закону предусмотрено тюремное заключение на срок от трех до пяти лет. Таким образом министр обороны может объявить группу людей террористической или отдельного человека террористом, даже если такая группа или человек не занимаются напрямую террористической деятельностью. Предоставляющий услуги (перевозки, или предоставление ночлега для

укрытия) или средства (предоставление денег, продуктов, одежды, средств связи, документов, зданий, топлива) третьим лицам для совершения или терактов, будет приговорен к пяти годам лишения свободы [16]. Угрожающий совершить террористическое преступление будет приговорен к семи годам лишения свободы. За инструктаж и подготовку совершения теракта по закону мера наказания составит девять лет лишения свободы.

Среди прочего, Закон также определяет меру наказания в отношении тех, кто ограничивается выражением солидарности с террористической организацией, такие как - хвалебные публикации, водружение флага террористической организации (если есть), исполнение гимна террористической организации (если есть), публикацию символики террористической организации), будет приговорен к трем годам лишения свободы. Согласно п.26 Закона, тот, у кого в руках была информация, возбуждавшая в нем опасения совершения теракта, и еще можно было бы его предотвратить, однако он не сделал ничего для его предотвращения и не уведомил об этом ШАБАК, будет приговорен к трем годам лишения свободы. Согласно п.27 Закона, угрожающий совершить террористическое преступление будет приговорен к семи годам лишения свободы [16].

Для сравнения, ранее перечень видов пособничества террористическим организациям был перечислен в Статье 4 соответствующего Ордонанса, в т.ч. в области агитации, пропаганды и вербовки. Она гласила, что «лицо, которое:

(а) выражает, в письменной или устной форме, похвалу, сочувствие либо поощрение актам насилия, которые направлены на причинение смерти или вреда здоровью человека, а также угрозам совершения подобных деяний;

(b) выражает, в письменной или устной форме, похвалу или сочувствие к призыву о содействии либо поддержке террористической организации;

(с) владеет пропагандистским материалом от имени террористической организации;

(d) предоставляет денежные средства или иные средства террористической организации;

(е) предоставляет помещение в распоряжение какого-либо лица, если такое поме-

щение может быть использовано террористической организацией или ее членами на постоянной основе как место для непосредственного осуществления деятельности, проведения собраний, пропагандистской деятельности или в качестве места хранения;

(f) предоставляет имущество в распоряжение кого-либо, если такое имущество может быть использовано террористической организацией или ее членом при осуществлении деятельности (террористического акта) от имени террористической организации;

(g) совершает любое деяние, демонстрирующее поддержку либо сочувствие террористической организации в публичном месте, или такие действия, что лица, находящиеся в общественном месте имеют возможность слышать или видеть такое проявление поддержки или сочувствия путем демонстрации флага или отображения эмблемы, озвучивания слогана или гимна с намерением быть услышанным или путем совершения иного подобного действия, явно демонстрирующего подобную поддержку или сочувствие» [13].

Лицо, совершившее одно из деяний, упомянутых в статье 4, подлежало ранее наказанию в виде тюремного заключения на срок до трех лет и/или денежного штрафа.

Таким образом, становится понятно, насколько новый Закон ужесточает наказание за выше перечисленные деяния. Среди прочего, впервые в новом Законе вводится наказание за прокладку подземных трансграничных туннелей (например, в случае с Газой) с целью совершения террористических действий на территории Израиля и составит три года лишения свободы [16].

Новый Закон имеет силу только на территории Израиля, предоставляет полномочия процессуального характера суду проводить, например, предварительное освидетельствование, арест подозреваемых в террористическом преступлении, а также уполномочивает министра обороны отдать распоряжение о временной конфискации имущества или об ограничении его использования в случае, если это имущество признано владением террористической организации [16].

Одним из ключевых нововведений в законопроекте стала необходимость иметь дело не только с самим терроризмом, но и с так называемой средой поддержки терроризма.

В связи с эскалацией палестино-израильского конфликта и волны нападений на израильтян принятие обсуждения Закона активизировалось осенью 2015 г. Следует отметить, что Закон подвергался критике, как в ходе его рассмотрения на заседаниях в Кнессете, так и после его принятия 16 июня 2016 г. Первая критика начала звучать в марте 2016 г. из уст арабского депутата от партии МЕРЕЦ И.Фреджа, который назвал закон «ультранационалистическим» в отношении арабов. Представители арабских партий тогда утверждали, что наказание за подстрекательство станет инструментом подавления демократии и свободы слова. Эту тему подхватили про-арабские защитники во всем мире. Их главная претензия к Закону – то, что более 250 международных и местных организаций, работающих с палестинским населением, могут быть причислены к террористическим, а их сотрудники и руководители рискуют получить тюремный срок. Отдельные нарекания вызвали новые правила задержания и оставления под стражей подозреваемых в террористической деятельности.

Закон вызвал недовольство и крайне правой прослойки населения, поскольку его положения могут быть применены и к евреям после официального признания такого явления, как «еврейский террор». Ведь, по новой трактовке, под определение террора подходит не только покушение на чью-либо жизнь, но и ущерб имуществу, к которому может быть отнесено осквернение надписями стен зданий. Защитники поселенцев опасаются, что сотрудники ШАБАК будут применять к ним еще более жесткие меры, руководствуясь данным Законом. В свою очередь, министр образования, председатель партии «Еврейский дом» Н.Беннет выступил с предложением распространить новый подход и на палестинское руководство, включая М.Аббаса, с одобрения которого якобы ведется антиизраильская пропаганда и героизация террористов. Более того, крайне правые считали неприемлемым сотрудничество израильских спецслужб с органами Палестинской национальной администрации, считая, что обмен информацией с ними равносителен обмену информацией с террористами. Примечательно, что и статус-кво консерваторов в Израиле не удовлетворяло

[14], они настаивали на жестких мерах в отношении палестинцев, но не израильтян.

До 2016 года Израиль использовал законодательство Британского мандата. Это законодательство было архаичным и нередко находилось в противоречии с сформировавшимися позднее принципами международного права в отношении состязательности процесса, защиты прав подсудимых и подозреваемых, в вопросах юрисдикции соответствующих судов. Более того, оно строилось на исключительной роли спецслужб, которые были наделены практически неограниченными полномочиями и защищены секретностью. Даже государственный контролер не имел доступа к информации о деятельности Моссада, управления военной разведкой (АМАН) и службы Общей безопасности (ШАБАК). По сути, у силовых ведомств сформировался свой особый свод правил, который среди прочего различался в отношении арабов и евреев. С вступлением в силу нового Закона о терроризме министр обороны будет наделен более обширными полномочиями и станет играть одну из ключевых ролей на любом этапе

борьбы с терроризмом – от провозглашения организации террористической до наложения ареста на имущество, связанное с террористической деятельностью.

Таким образом, новый закон внес интересные изменения в практику антитеррористической деятельности израильского государства. Во-первых, это касается расширительного толкования самого феномена терроризма и стремления побороть его за счет жесткого отношения к «смежным» явлениям. Во-вторых, в процесс признания организации террористической стали вовлекаться гражданские органы власти, в том числе министерство юстиции и правительство в целом. С одной стороны, это ведет к определенной политизации антитеррористической борьбы, поскольку публичные политики получили право спекулировать на тему того, кто террорист, а кто – нет. Но, с другой стороны, это позволяет усилить контроль общества за деятельностью силовых структур, обеспечить более пропорциональное применение силы в отношении индивидов и организаций, которые признаются террористическими.

### Список литературы

1. Алексеева Т.А., Минеев А.П., Лошкарёв И.Д. "Квантовая" теория принятия решений в политической науке // Полис. Политические исследования. 2017. № 4. С. 22-32.
2. Алексеева Т.А., Минеев А.П., Лошкарёв И.Д. «Земля смятения»: квантовая теория в международных отношениях? // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 3. С. 7-16
3. Антюхова Е.А. Политические конфликты «Арабской весны»: общее и особенное // Известия Смоленского государственного университета. 2016. № 4 (36). С. 260-271
4. Баулина И.М. Проблема лидерства в Израиле // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 349. С. 68-71.
5. Бурковская В.А. Россия и Европа: некоторые тенденции развития законодательства, направленного на борьбу с экстремизмом и терроризмом // Российский ежегодник уголовного права. 2008. № 2. С. 65-74
6. Водолазов Г.Г. Реальный гуманизм как идеология современности // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2015. № 13. С. 9-28.
7. Касаткин П.И., Ивкина Н.В. Личность президента как фактор формирования внешнеполитической повестки дня США (некоторые итоги президентства Б. Обамы) // Полис. Политические исследования. 2017. № 1. С. 125-135.
8. Касаткин П.И., Хрусталева И.М., Аватков В.А. Евробезопасность, интеграция и «мягкая сила» миграции в XXI веке // Вестник МГИМО Университета. 2012. № 6 (27). С. 79-93.
9. Коктыш К.Е. Когнитивные интеграторы: опыт моделирования социальной динамики // Вестник МГИМО Университета. 2010. № 4. С. 255-260.
10. Лошкарёв И.Д. Эволюция понятия «диаспора» в политической науке // Этносоциум и межнациональная культура. 2017. № 4 (106). С. 70-78.
11. Морозов В.М. Израиль и средиземноморская безопасность // Международные процессы. 2012. Т. 10. № 30. С. 91-97.
12. Носенко Т.В. Ислам в Израиле: статус и межрелигиозные противоречия // Вестник

МГИМО Университета. 2010. № 5. С. 143-151.

13. Ордонанс о противодействии терроризму. МИД Израиля. Режим доступа - <http://www.mfa.gov.il/mfa/mfa-archive/1900-1949/pages/prevention%20of%20terrorism%20ordinance%20no%2033%20of%205708-19.aspx>

14. Пареньков Д.А. Сохраняй и властвуй: консерватизм в XXII веке // Мир через 100 лет сборник статей. Москва, 2016. С. 53-58.

15. Пиляева М.А. Некоторые аспекты политической конфронтации между Израилем и Ираном // Вестник МГИМО Университета. 2012. № 1. С. 144-148.

16. Israel's New Counterterrorism Law. URL: <https://www.lawfareblog.com/israels-new-counterterrorism-law>

## LEGISLATIVE REGULATION OF THE FIGHT AGAINST TERRORISM IN ISRAEL: PRINCIPLES AND NEW MOMENTS

The article analyzes the reasons for the adoption of the new law on combating terrorism, adopted in Israel in 2016. The author outlines the political and legal principles on which the fight against terrorism was built before the adoption of this law, and identifies the new norms that have been added in the sphere of combating terrorism as well as those having been preserved. The original Israeli legislation on combating terrorism was based on the norms of the British Mandate, which the country's Supreme Court voluntarily tried to modernize. However, Israel was criticized from the point of view of human rights standards during anti-terrorist activities. The adoption of the new law is caused by the desire of the authorities of the country to clarify and streamline the existing norms, as well as to increase the accountability of the special services of executive power and civil society.

**Keywords:** Israel, fight against terrorism, Shin Bet, Mossad, legislation.

### References

1. Alekseeva T.A., Mineev A.P., Loshkarjov I.D. (2016). «Zemlja smjatenija»: kvantovaja teorija v mezhdunarodnyh otnoshenijah? [“Land of confusion”: quantum theory in international relations?]. *Vestnik MGIMO-Universiteta* [MGIMO Review of International Relations]. 2016. 3, 7-16.

2. Alekseeva T.A., Mineev A.P., Loshkarjov I.D. (2017). "Kvantovaja" teorija prinjatija resh-enij v politicheskoy nauke [Quantum-like theory of decision-making in political science]. *Polis. Politicheskie issledovanija*. 4, 22-32.

3. Antjuhova E.A. (2016). Politicheskie konflikty «Arabskoj vesny»: obshhee i osobennoe. *Izvestija Smolenskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Smolensk state university]. 4 (36), 260-271.

4. Baulina I.M. (2011). Problema liderstva v Izraile [Problem of leadership in Israel]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta* [Herald of Tomsk state university]. 349, 68-71.

5. Burkovskaja V.A. (2008). Rossiya i Evropa: nekotorye tendencii razvitiya zakonodatel'stva, napravlenno na bor'bu s jekstremizmom i terrorizmom [Russia and Europe: some tendencies of law-making in sphere of anti-extremism and anti-terrorism fight]. *Rossijskij ezhegodnik ugolovno prava* [Russian annual review of criminal law]. 2, 65-74.

6. Vodolazov G.G. (2015). Real'nyj gumanizm kak ideologija sovremennosti [Real humanism as the modern ideology]. *Vestnik Rossijskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta* [Herald of Russian state humanitarian university]. 13, 9-28.

7. Kasatkin P.I., Ivkina N.V. (2017). Lichnost' prezidenta kak faktor formirovaniya vnesh-nepoliticheskoy povestki dnja SShA (nekotorye itogi prezidentstva B. Obamy) [President's personality as a factor in US foreign policy agenda formation: some outcomes of Obama presidency]. *Polis. Politicheskie issledovanija*. 1, 125-135.

8. Kasatkin P.I., Hrustalev I.M., Avatkov V.A. (2012). Evrobezopasnost', integracija i «mjagkaja sila» migracii v XXI veke [European security, integration and soft power of migration in XXI century]. *Vestnik MGIMO Universiteta* [MGIMO Review of international relations]. 6 (27), 79-93.

9. Koktysh K.E. (2010). Kognitivnye integratory: opyt modelirovaniya social'noj dinamiki. *Vestnik MGIMO Universiteta* [MGIMO Review of international relations]. 4, 255-260.

10. Loshkariov I.D. (2017). Jevoljucija ponjatija «diaspora» v politicheskoy nauke [Evolution of “diaspora” notion in political science]. *Jetnosocium i mezhnacional'naja kul'tura* [Ethnoscium and intranational culture]. 4 (106), 70-78.

11. Morozov V.M. (2012). Izrail' i sredizemnomorskaja bezopasnost' [Israel and the Mediterranean security]. *Mezhdunarodnye processy [International Trends]*. 10 (30), 91-97.
12. Nosenko T.V. (2010). Islam v Izraile: status i mezhhreligioznye protivorechija [Islam in Israel: status and intra-religious relations]. *Vestnik MGIMO Universiteta [MGIMO Review of international relations]*. 5, 143-151.
13. Ordonans o protivodejstvii terrorizmu. MID Izrailja [Ordonans on counterterrorism]. URL: <http://www.mfa.gov.il/mfa/mfa-archive/1900-1949/pages/prevention%20of%20terrorism%20ordinance%20no%2033%20of%205708-19.aspx>
14. Paren'kov D.A. (2016). Sohranjaj i vlastvuj: konservatizm v XXII veke [Preserve and rule: conservatism in XXII century]. *Mir cherez 100 let sbornik statej [The world in 100 years]*. Moskva. 53-58.
15. Piljaeva M.A. (2012). Nekotorye aspekty politicheskoy konfrontacii mezhdru Izrailem i Iranom. *Vestnik MGIMO Universiteta [MGIMO Review of international relations]*. 1, 144-148.
16. Israel's New Counterterrorism Law. URL: <https://www.lawfareblog.com/israels-new-counterterrorism-law>

#### Об авторе

**Литвинова Елена Владимировна** – аспирант кафедры дипломатии Московского государственного института международных отношений (Университет) МИД РФ (Россия)

**Litvinova Elena Vladimirovna** – post-graduate student at the Diplomacy Department Moscow State Institute of International Relations (University) MFA RF (Russia)