

Волошин О.В.

Національна академія Служби безпеки України

ПРЕВЕНТИВНЕ ПЛАНУВАННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО КОМПЕНСАЦІЇ МОЖЛИВИХ СУСПІЛЬНО НЕБЕЗПЕЧНИХ НАСЛІДКІВ ТЕРОРИСТИЧНИХ АКТИВ

У статті розглянуто сутність та зміст превентивного планування заходів щодо компенсації можливих суспільно небезпечних наслідків терористичних актів. Проаналізовано поняття терористичного ризику, його складників та методології оцінювання. Наведено класифікацію превентивних заходів щодо мінімізації наслідків терористичних актів. Охарактеризовано міжнародний досвід страхування ризиків тероризму. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства із зазначених питань.

Ключові слова: об'єкт можливих терористичних посягань, превентивне планування, тероризм, терористичний ризик, управління ризиками.

Постановка проблеми. Характерною ознакою нашого часу є поширення тероризму у світовому масштабі в умовах тотальної глобалізації й інформатизації. Обраний Україною курс на перетворення на розвинену європейську державу висуває вимоги до удосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом та її синхронізації із європейськими підходами до запобігання терористичній діяльності.

Вивчення досвіду країн Європейського Союзу засвідчило, що в основі програм захисту об'єктів критичної інфраструктури зарубіжних країн від широкого спектра природних та техногенних загроз, зокрема терористичного характеру, лежить застосування різноманітних методологій оцінки та управління ризиками. Ризик-орієнтований підхід у протидії тероризму створює умови для застосування методів ризик-менеджменту для планування реагування на терористичні ризики, проте він не знайшов свого відображення в чинному українському антитерористичному законодавстві та потребує наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблемних аспектів теоретичних та методологічних засад боротьби з тероризмом і захисту об'єктів від терористичних посягань присвячена значна кількість праць вітчизняних та зарубіжних учених.

Серед українських авторів у формування концептуальних засад протидії цьому суспільно небезпечному явищу вагомих внесок зробили І.М. Рижев, В.Ф. Антипенко, В.А. Ліп-

кан, В.В. Крутов, С.М. Мохончук, М.В. Семикін, В.А. Настюк, В.О. Глушков, В.П. Богданов, М.М. Кучерук, О.О. Яценко, М.М. Житник та В.В. Настека та багато інших.

У контексті застосування ризик-орієнтованого підходу заслуговують на увагу публікації таких іноземних дослідників, як Г.Г. Вілліс, А.Р. Моррал, Т.К. Келли, Дж.Дж. Медбай, Б.Ч. Езел, С.П. Беннет, Д.В. Вінтерфілд, Дж. Соколовски, А.Дж. Коллінс, Г. Гианнопоулс, Р. Філіппіні, М. Шиммер, К. Робертс, Дж. Хорган, Г.Г. Браун, Л.А. Кокс та інших.

Проблеми компенсації та страхування ризиків тероризму певною мірою висвітлено у працях Д.П. Расшивалова, М.М. Бунчука, М.О. Альохіна, І.О. Марфіна та інших.

Враховуючи те, що завчасне планування превентивних заходів для зниження терористичних ризиків є інструментом попередження та запобігання реалізації терористами злочинних намірів, необхідність наукового обґрунтування змісту компенсаційних заходів для мінімізації можливих суспільно небезпечних наслідків терористичних актів зумовлює актуальність дослідження.

Формулювання цілей статті. Метою статті є розгляд сутності та змісту превентивних заходів щодо компенсації можливих суспільно небезпечних наслідків терористичних актів для подальшого вдосконалення концептуальних підходів до протидії терористичній діяльності.

Виклад основного матеріалу. У контексті протидії тероризму заслуговує на увагу визначення

терористичного ризику та методологія його оцінювання, запропонована Центром політики управління терористичними ризиками (CTRMP) корпорації RAND (США) [1]. Терористичний ризик розглядається як сукупність трьох компонент: 1) загроза цілі (threat); 2) уразливість цілі до загрози (vulnerability); 3) наслідки можливої успішної реалізації терористичної загрози (consequences). На думку автора, під терористичним ризиком пропонується розуміти багатокритеріальну (векторну) величину, яка характеризує ймовірність настання певних видів суспільно небезпечних наслідків (людські втрати, матеріальні збитки, екологічні, культурні та суспільно-політичні наслідки) у разі реалізації терористичної загрози [2, с. 94].

Управління ризиками – це процеси, пов’язані з ідентифікацією, аналізом ризиків та прийняттям рішень, які включають максимізацію позитивних і мінімізацію негативних наслідків настання ризикових подій [3].

За висновком І.М. Кривцун як у зарубіжній, так і у вітчизняній літературі з теорії управління ризиками прослідковуються розбіжності та невнормованість термінології, наслідком яких є відсутність чіткого визначення заходів, що вживаються з метою управління ризиками [4, с. 15]. Характеризуючи заходи такого типу, вітчизняні фахівці використовують, зокрема, такі словосполучення: методи та способи оптимізації (зниження) ризику, інваріантні способи розв’язання проблеми ризику, методи обмеження ризику, заходи боротьби з ризиком, заходи компенсації та локалізації негативних наслідків (результатів) від підприємницьких дій, шляхи активного та пасивного захисту від ризику, методи та шляхи мінімізації ризику, заходи щодо зниження рівня ризику, заходи захисту від ризиків, способи компенсації наслідків ризику.

Заходи управління ризиками також поділяються на протипричинні (превентивні, попереджувальні) та компенсаційні (наслідкоорієнтовані) [4, с. 38]. Протипричинні заходи мають на меті вплинути на конкретні причини ризику таким чином, щоб перешкодити виникненню ризикової події або зробити її менш ймовірною чи мінімізувати величину можливих збитків. Наслідкоорієнтовані заходи передбачають усунення негативних наслідків ризикових подій, тобто враховується грошовий аспект їх компенсації.

З урахуванням положень ризик-менеджменту трикомпонентна структура терористичного ризику дає змогу встановлювати чіткі зв’язки між оцінкою ризиків (risk assessment), подальшим управлінням ризиками (risk management) та зниженням

ризиків (risk reduction). Управляти терористичним ризиком можна шляхом впливу на його компоненти: загрозу, уразливість об’єкта терористичних посягань до цієї загрози та можливі суспільно небезпечні наслідки. На думку автора, функцію управління першою компонентою ризику, загрозою доцільно покласти на правоохоронні органи, другою та третьою компонентами – на керівництво об’єктів можливих терористичних посягань.

Процес управління ризиками поділяється на: 1) етап підготовки (планування) заходів з управління ризиками; 2) етап реалізації запланованих і позапланових заходів з управління ризиками [5, с. 60–61]. Перший етап тісно пов’язаний із терміном «превентивне планування». Аналогічно тому як планування є одним із складових елементів класичного процесу управління та, зокрема, управлінського циклу, превентивне планування виконує функцію структурної компоненти (етапу) процесу управління ризиками (risk management).

Як приклад, у Концепції антитерористичної програми збройних сил США існує дві фази – проактивна та реактивна (кризис-менеджмент), в яких використовуються терміни «превентивне планування» та «кризис-менеджмент планування» відповідно [6]. Для здійснення превентивного планування створюється організація (група) з превентивного планування, до якої включаються представники різних відомств за напрямками розвідки, контррозвідки, інших видів правоохоронної та оперативної діяльності. Превентивне планування включає: навчання з підвищення антитерористичної обізнаності, тренування, захист персоналу, функціональну (операційну) безпеку та фізичну безпеку.

Превентивне планування застосовується також у системі управління кризисними комунікаціями. Як відзначає К. Баревеж, планування кризових комунікацій має орієнтуватися на певну фазу кризи: зародження, загострення, хронічну фазу, спад. Оскільки кризи поділяються на такі, що потребують реактивних заходів, і ті, що вимагають проактивних заходів, відповідно, виділяють два типи планів: превентивне планування і планування по ситуації [7].

Таким чином, превентивне планування спрямоване на зниження ризиків настання певних подій і пов’язане із розробленням запобіжних заходів зі зменшення як ймовірності їх виникнення, так і мінімізації можливих негативних наслідків у разі їх реалізації.

Антитерористичне планування відрізняється від стандартного планування на випадок надзви-

чайних ситуацій, оскільки воно спрямоване на запобігання конкретних загроз, направлених на найширше знищення населення та завдання йому страху. Саме цей прогнозований результат зумовлює, що вимоги щодо планування та реагування значно відрізняються від тих, які пов'язані з іншими природними та техногенними катастрофами [8]. З урахуванням трикомпонентної структури терористичного ризику надалі у цій статті йтиметься про превентивне планування заходів зі зниження ймовірності третьої компоненти – можливих суспільно небезпечних наслідків у разі реалізації терористичної загрози, які складаються з людських втрат, матеріальних збитків, екологічних, культурних та суспільно-політичних наслідків.

На думку автора, такі превентивні заходи доцільно розділити на дві групи: 1) заходи з усунення та мінімізації можливих наслідків терористичного акту; 2) заходи з компенсації можливих наслідків терористичного акту.

Превентивні заходи з усунення та мінімізації можливих наслідків терористичної діяльності можна згрупувати за такими напрямками:

1) соціальна реабілітація постраждалих від терористичних актів, що включає заходи із психологічної, медичної та професійної реабілітації, працевлаштування, подання правової допомоги, створення належних побутових умов, надання житла, організації харчування, забезпечення одягом і медикаментами;

2) нейтралізація наслідків завдання можливої екологічної шкоди та відновлення забруднених територій;

3) інформаційні заходи з відновлення суспільної довіри до діяльності правоохоронних органів та спеціальних служб щодо розслідування терористичного інциденту, звільнення заручників та притягнення терористів до кримінальної відповідальності.

Один із напрямів компенсації можливих наслідків терористичного акту полягає у створенні умов для відшкодування в установленому законом порядку шкоди, заподіяної терористичними актами, яке здійснюється відповідно до ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом». Ця стаття не визначає механізм визначення розміру відшкодування, проте він встановлений Кодексом цивільного захисту України. Порядок проведення соціальної реабілітації осіб, які постраждали від терористичного акту, регламентований постановою КМ України від 28 липня 2004 р. № 982.

До превентивних заходів з компенсації можливих наслідків терористичного акту слід віднести

також страхування. Як відзначає М.М. Бунчук, складність страхування ризику тероризму полягає в тому, що цей ризик докорінно відрізняється від традиційних ризиків, які страховики зазвичай називають стандартними [9, с. 25–26]. Справа в тому, що з метою прийнятності для страхування ризик повинен мати певні характеристики, основними з яких є такі: 1) ризик має бути кількісно вимірюваним; 2) збитки від терористичних атак, як правило, є територіально концентрованими; 3) збитки від тероризму геть позбавлені ознак випадковості, вони ретельно заплановані та часто координовані; 4) під час страхування від тероризму постає проблема так званої кумуляції ризиків.

Страховики мусять мати можливість визначати можливу або ймовірну кількість (частоту) подій, що призведуть до позовів про відшкодування збитків з боку страхувальників та максимальний розмір (руйнівність) цих збитків. Співвідношення цих двох показників покладено в основу актуарного розрахунку, який має результатом визначення страхової премії, адекватної ризику.

На думку автора, статистичні методи для розрахунку терористичних ризиків є не зовсім придатними, оскільки для них необхідний великий обсяг статистичної інформації, яку не завжди можна отримати в контексті скоєння терористичних актів стосовно конкретного об'єкта. Для розрахунку терористичних ризиків більш придатними вважаються евристичні методи, до яких належить метод експертного оцінювання, що заснований на використанні суб'єктивних ймовірностей, отриманих під час експертного оцінювання, та дає змогу провести якісно-кількісне ранжування ризиків [10, с. 140]. Для оброблення суджень експертів під час розрахунку терористичного ризику доцільно використовувати метод аналітичних мереж та його спрощений варіант – метод аналізу ієрархій, який докладно описаний у працях американського математика Томаса Сааті на початку 70-х років XX століття [11; 12] та адаптований для оцінювання терористичних ризиків у статті [2]. Застосування цих методів дає змогу здійснити категорювання об'єктів можливих терористичних посягань всупереч усталеній практиці не за рівнем терористичної уразливості, а за рівнем терористичного ризику, що враховує ймовірність терористичної загрози стосовно цього об'єкта, уразливість об'єкта до неї та можливі суспільно небезпечні наслідки.

Як відзначає Д.П. Расшивалов, руйнівність терористичних атак, зазначена складність кількісної оцінки ймовірності настання подій уне-

можливіють визначення адекватної ціни убезпечення, що робить страхування цих ризиків комерційно непривабливим для страховиків, відзеркалюється на скороченні ємності страхового ринку та зумовлює актуальність питання державного інституційного забезпечення підтримки страхового ринку у фінансуванні ризику тероризму [13, с. 132].

У світовій практиці застосовуються кілька моделей співіснування механізмів компенсації комерційними страховиками й об'єднаннями за участю держави. Можна довго розбирати переваги і недоліки кожної моделі, але загальний механізм буде таким. На певному етапі до компенсації витрат на врегулювання підключається державна підтримка. В основному вона є додатковою гарантією компенсації, в деяких країнах – навпаки, комерційні страховики за державної та законодавчої підтримки і додаткового фінансування компенсують лише частину збитку, а держава бере участь у врегулюванні наслідків усіх інцидентів [14].

У розвитку міжнародної інституціалізації антитерористичної страхової діяльності координуючу роль відіграє Організація Економічного Співробітництва та Розвитку (OECD), яка рекомендувала тлумачити тероризм для задіяння страхових компенсаційних механізмів та визначила економічні критерії для такої компенсації як за допомогою приватного страхування, так й інших компенсаційних механізмів [15].

У 2002 році у США був прийнятий закон про страхування ризиків тероризму (Terrorism Risk Insurance Act (TRIA), яким запроваджено спеціальний порядок страхування цих ризиків. Зокрема, закон зобов'язав усі страхові компанії країни надавати антитерористичне покриття та запровадив механізм державної участі у відшкодуванні збитків страховиків [13, с. 132]. Фактично з метою надолужити страхову ємність держава виступила солідарним перестраховиком для ліцензованих національних страховиків й має відшкодовувати збитки страховиків по цих ризиках, що перевищують певний розмір збитку, який сплачує страховик. TRIA заснував Федеральну програму страхування тероризму для управління системою загальнодоступної державної/приватної компенсації застрахованих втрат від актів тероризму з метою захисту споживачів та створення перехідного періоду для приватних страхових ринків з метою стабілізації.

Програма страхування терористичних ризиків з моменту її прийняття у 2002 році переглядалася та подовжувалася тричі. Остання її пролонгація – the Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act of 2015 (TRIPRA) – гарантує її тривалість до 31 грудня 2020 року.

Низка країн (Австралія, Австрія, Бельгія, Франція, Німеччина, Нідерланди, Іспанія, Швейцарія та Великобританія) також створили власні програми страхування від ризику тероризму, які успішно працюють протягом багатьох років. З метою об'єднання можливостей страхових компаній зі страхування і перестраховування ризиків терористичних актів у багатьох країнах були створені антитерористичні страхові пули (Російський антитерористичний страховий пул, Антитерористичний страховий пул України, Australian Reinsurance Pool Corporation, The Austrian Terropool та ін.).

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про страхування» страхування може бути добровільним або обов'язковим. Забороняється здійснення обов'язкових видів страхування, що не передбачені цим Законом. Таким чином, у разі прийняття на державному рівні рішення щодо здійснення категорювання об'єктів можливих терористичних посягань за рівнем терористичного ризику вбачається доцільним доповнити перелік видів обов'язкового страхування, передбачених ст. 7 Закону України «Про страхування», особистим страхуванням персоналу та державного майна від ризиків тероризму для об'єктів можливих терористичних посягань 1-ї категорії (за рівнем терористичного ризику) державної форми власності.

Висновки. Отже, планування превентивних заходів щодо *компенсації* можливих наслідків терористичного акту є складником процесу управління терористичними ризиками і спрямоване на зниження ймовірності третьої компоненти терористичного ризику – можливих суспільно небезпечних наслідків у разі реалізації терористичної загрози, які складаються з людських втрат, матеріальних збитків, екологічних, культурних та суспільно-політичних наслідків. До превентивних заходів з компенсації можливих наслідків терористичного акту слід віднести: 1) створення умов для відшкодування в установленому законом порядку шкоди, заподіяної терористичними актами; 2) страхування нерухомого та рухомого майна від пошкодження чи знищення внаслідок можливого скоєння терористичного акту.

Список літератури:

1. Estimating terrorist risk. URL: https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Fwww.rand.org%2Fcontent%2Fdam%2Frand%2Fpubs%2Fmonographs%2F2005%2FRAND_MG388.pdf&name=RAND_MG388.pdf&lang=en&c=58769bd5be36 (дата звернення 10.01.2018).
2. Волошин О.В. Оцінка терористичних ризиків як основа планування антитерористичного захисту. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. Херсон. держ. ун-т, юрид. ф-т; редкол.: В.М. Стратонов (голов. ред.) та ін. Херсон, 2017. Випуск 3. Том 2. С. 91–94.
3. Управление рисками, риск-менеджмент на предприятии. URL: <http://www.risk24.ru/index.htm> (дата звернення 10.01.2018).
4. Кривцун І.М. Управління ризиками підприємства на засадах реалізації превентивних та компенсаційних заходів: дис. ... канд. екон. наук: 08.06.01. Львів, 2005. 229 с.
5. Кирюшкин В.Е., Ларионов И.В. Основы риск-менеджмента. Москва, 2009. 132 с.
6. DoD Antiterrorism handbook. URL: <https://file.wikileaks.org/file/us-dod-anti-terrorism-handbook-2004.pdf> (дата звернення 10.01.2018).
7. Кризисные коммуникации: планирование и превентивные меры. URL: <http://blog.press-service.ru/?p=730> (дата звернення 10.01.2018).
8. Anti-Terrorism Planning. URL: <http://www.tridentcmg.com/securityct-services/anti-terrorism-planning> (дата звернення 10.01.2018).
9. Бунчук М.М. Проблеми страхування ризиків тероризму в процесі аналізу антитерористичної політики України. Державне управління: теорія та практика. 2016. № 1. С. 21–32.
10. Вишняков Я.Д., Радаев Н.Н. Общая теория рисков: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. 2-е изд., испр. Москва, 2008. 368 с.
11. Саати Т.Л. Принятие решений при зависимостях и обратных связях: аналитические сети. Пер. с англ. О.Н. Андрейчикова; / науч. ред. А.В. Андрейчиков, О.Н. Андрейчикова. Москва, 2008. 357 с.
12. Саати Т.Л., Кернс К.П. Аналитическое планирование: организация систем. Пер. с англ. Р.Г. Вачнадзе; под ред. И.А. Ушакова. Москва, 1991. 224 с.
13. Расшивалов Д.П. Інституційні механізми страхового захисту від ризиків транснаціонального тероризму. Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць. Випуск 112. Частина II (у двох частинах). Київ, 2013. С. 129–135.
14. Альохін М.О. Страхування від тероризму: історія та сучасність. URL: <http://www.insur-info.ru/comments/808/> (дата звернення 10.04.2018).
15. Recommendation of the Council on the Establishment of a Check-List of Criteria to define Terrorism for the Purpose of Compensation. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/101> (дата звернення 10.04.2018).

ПРЕВЕНТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОМПЕНСАЦИИ ВОЗМОЖНЫХ ОБЩЕСТВЕННО ОПАСНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКТОВ

В статье рассмотрены сущность и содержание превентивного планирования мероприятий по компенсации возможных общественно опасных последствий террористических актов. Проанализировано понятие террористического риска, его составляющих и методологии оценки. Приведена классификация превентивных мер по минимизации последствий террористических актов. Охарактеризован международный опыт страхования рисков терроризма. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства по указанным вопросам.

Ключевые слова: *объект возможных террористических посягательств, превентивное планирование, терроризм, террористический риск, управление рисками.*

PREVENTIVE PLANNING OF MEASURES FOR COMPENSATION OF POSSIBLE SOCIALLY DANGEROUS CONSEQUENCES OF TERRORIST ACTS

The essence and content of preventive planning of measures for compensation of possible socially dangerous consequences of terrorist acts are considered in the article. The concept of terrorist risk, its components and evaluation methodology are analyzed. The classification of preventive measures for minimizing the consequences of terrorist acts is given. The international experience of insurance of terrorism risks is characterized. Suggestions are made to improve the current legislation on these issues.

Key words: *object of possible terrorist attacks, preventive planning, terrorism, terrorist risk, risk management.*