УДК 349.3

О. В. Романовская
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация

ЗАЩИТА ЖЕРТВ АКТОВ ТЕРРОРА: ОПЫТ ИСПАНИИ[1]

Аннотация. В статье анализируется Закон Испании от 22 сентября 2013 г. № 29/2011 «О признании и интегральной защите жертв терроризма», определяющий меры социальной поддержки и реабилитации лицам, пострадавшим от террористических актов. Выделено, что Закон предусматривает награждение орденами о гражданском признании жертв терроризма погибших и раненых в результате теракта. В частности, Большой Крест – Королевский орден гражданского признания – вручается погибшим от террористических атак, посмертно. Награждение олицетворяет собой признание испанского общества его жертвенности в защиту испанского государства и его граждан. В статье также происходит сравнение с аналогичными положениями российского Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Указывается на декларативный характер Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12 января 2007 г. № 6.

Ключевые слова: терроризм, жертва, Испания, социальная защита, компенсация, противодействие.

O. V. Romanovskaya
Penza State University, Penza, the Russian Federation

PROTECTING VICTIMS OF TERROR: SPAIN'S EXPERIENCE

Abstract. The article deals with the Law of Spain of September 22, 2013 no. 29/2011 "On the Recognition and Integral Protection of Victims of Terrorism", which defines measures of social support and rehabilitation for people affected by terrorist acts. It was emphasized that the Law provides for the awarding of civilian recognition orders for victims of terrorism of those who died and wounded because of a terrorist attack. In particular, the Grand Cross - the Royal Order of Civil Recognition - is awarded posthumously to those who died from terrorist attacks. The award embodies the recognition of the Spanish society of its sacrifice in defence of the Spanish state and its citizens. The article also compares with similar provisions of the Russian Federal Law of March 6, 2006 no. 35-FZ "On Countering Terrorism". The declarative nature of the Rules for the implementation of social rehabilitation of persons affected by a terrorist act, as well as persons participating in the fight against terrorism, is approved by Decree of the Government of the Russian Federation of January 12, 2007 no. 6.

Key words: terrorism, victim, Spain, social protection, compensation, counteraction.

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» является основополагающим актом, устанавливающим правовые заслоны данному деструктивному явлению. В указанном нормативном акте определен режим контртеррористической операции, выделены полномочия различных органов публичной власти в сфере противодействия терроризму, предусмотрены специальные правила участия Вооруженных Сил в устранении различных угроз террористического характера. Специальные статьи посвящены социальной защите и реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов. Есть отсылочная норма к Правилам осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в

[1] Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 17-03-00071-ОГОН.

результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом (утверждены Постановлением Правительства РФ от 12 января 2007 г. № 6). Кстати, в последний раз изменения в данный документ вносились в 2013 г. и касались лишь изменения названия Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (обусловленное его разделением).

Указанные Правила содержат всего 10 пунктов и отличаются отсутствием конкретики. Так, предусматривается правовая помощь в получении социальной помощи. При этом в юридической литературе специально подчеркивается: «Однако ни порядок получения такой помощи, ни перечень действий, входящих в понятие «оказание правовой помощи», законодательно не регламентирован» [1].

Таким же образом не урегулирована ни профессиональная реабилитация (есть лишь общая отсылка к законодательству Российской Федерации о занятости населения), ни социальная, ни медицинская. Наличие таких системных пробелов снижает уровень доверия к власти, оставляет лиц, пострадавших от террористов, наедине со своей проблемой. Государство, организуя похороны и строительство мемориалов, по сути, на следующий же день вычеркивает из программ реабилитации лиц, получивших тяжелые ранения, психологические травмы. Единовременные выплаты, даже если они носят значительный объем (по российским меркам), не могут компенсировать весь тот вред, которые оставляет след на всей жизни пострадавшего от теракта.

Зарубежный опыт показывает иное отношение к пострадавшим. В этой части следует обратиться к испанскому законодательству, которое могло бы быть взято за основу возможного российского закона о защите прав пострадавших в результате террористического акта.

Испания – страна, которая не понаслышке знает все ужасы терроризма. Всему миру известна террористическая организация ЭТА, отстаивавшая таким путем независимость баскского народа. С.М. Хенкин указывает: «На счету ЭТА свыше 830 убитых, примерно 2 тыс. раненых и десятки похищенных. К этому следует добавить целые семьи, вынужденные покинуть Страну Басков, предпринимателей и торговцев, выплачивающих «революционный налог», и множество людей, получающих угрозы от террористов, – политиков, журналистов, судей, профессоров. Из организации, мужественно боровшейся против франкистской диктатуры и овеянной ореолом романтики в глазах миллионов испанцев, ЭТА выродилась в секту фанатиков» [2, с. 133]. Самой громкой акцией стало убийство председателя Правительства Испании Луиса Карреро Бланко. Для проведения операции был прорыт туннель под улицей, по которой проезжал автомобиль премьер-министра. 20 декабря 1973 г. бомба была приведена в действие. Автомобиль, в котором ехал председатель Правительства, выбросило на балкон находившегося рядом монастыря.

Изначально необходимо подчеркнуть, что в Испании внимательно относятся к правам пострадавших от терактов. Серьезные общественные позиции занимает Ассоциация жертв терроризма[2] – благотворительная организация, созданная в 1981 г. Ее основные цели:

- объединение семей жертв терроризма, коллективное отстаивание своих прав;

- оказание необходимой помощи (как моральной, так и материальной) всем, кто является жертвой террористического акта (как непосредственным пострадавшим, так и их родственникам);

- сотрудничество со всеми заинтересованными организациями, которое может принести пользу жертвам терроризма;

[2] Asociación de Víctimas del Terrorismo. —URL: https://avt.org/es/ (дата обращения: 10.10.2019).

- проведение максимального числа публичных мероприятий, семинаров, конференций и иных разрешенных законом мероприятий, способствующих укреплению духа солидарности с жертвами терроризма;

- посещение судебных процессов по делам о терроризме;

- повышение осведомленности общества о преступлениях террористического характера.

Кстати, Ассоциация регулярно проводит конференции в Университете Франсиско де Витория (г. Мадрид), посвященные правам человека и борьбе с терроризмом. В том числе, благодаря данной Ассоциации, в Испании принят Закон от 22 сентября 2013 г. № 29/2011 «О признании и интегральной защите жертв терроризма»[3]. В Преамбуле Закона указывается на признание, уважение и солидарность жертвам террора. В основе нормативного регулирования положены «память, достоинство, справедливость и истина» (они обозначены также в ст. 2 закона как его цели). Особое внимание уделено памяти, защищая которую государство защищает все те ценности, которые становятся мишенью террористов. Социальная защита жертв террора «является важным инструментом этической, социальной и политической делегитимизации терроризма». В Преамбуле подчеркивается: «Жертвы терроризма становятся этическим ориентиром для нашей демократической системы. Они символизируют защиту свободы и верховенства закона от террористической угрозы».

Статья 2 определяет механизм реализации мер защиты жертв терроризма, который включает в себя не только набор льгот и социальной поддержки, а также создание гибкого механизма их предоставления («обеспечить быстрый, прозрачный и эффективный доступ к закрепленным государственным услугам»). Закону придана обратная сила, его действие распространено на факты, имевшие место с 1 января 1960 г. По кругу лиц закон распространяется как на жертв террористических актов, совершенных на территории Испании, так и на испанских граждан, пострадавших за границей, а также на участников миротворческих операций.

Закон предусматривает оказание неотложной психологической и медицинской помощи (ст. 9). На государственные органы возлагается обязанность по созданию информационных центров, аккумулирующих всю информацию о льготах и компенсациях и порядке их предоставления (персонально для каждого пострадавшего от акта терроризма). Государство берет на себе все расходы, связанные с погребением (ст. 12). Статья 14 проводит распределение прав и льгот, которые предоставляются либо самим пострадавшим, либо их близким родственникам. Все выплаченные в виде компенсаций суммы освобождаются от налогов (ст. 16).

Помимо распределения различных льгот, выплат и компенсаций, в Законе указывается, что суд может рассматривать иски о возмещении вреда в порядке гражданского судопроизводства, поданные против государства. При этом установлены верхние пределы (ст. 20) присуждаемых сумм:

– смерть лица – 500 тыс. евро;

– высокая степень инвалидности – 750 тыс. евро;

– абсолютная постоянная нетрудоспособность – 300 тыс. евро;

– общая постоянная нетрудоспособность – 200 тыс. евро;

– частичная постоянная нетрудоспособность – 125 тыс. евро;

– Травмы, не связанные с признанием инвалидом, – 100 тыс. евро.

Закон ограничивает данным размером и общую сумму, которая ранее выплачивалась государством в порядке компенсации, и сумму, истребуемую в судебном порядке. Не подлежит дополнительному увеличению и сумма, запрашиваемая в порядке компенсации при рассмотрении уголовных дел. При получении

[3] Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo / Asociación de Víctimas del Terrorismo. — URL: https://avt.org/img/content/LEGISLACION/REGLAMENTO%20LEY% 2029-2011.pdf (дата обращения: 10.10.2019).

помощи за границей (в случае совершения теракта, в результате которого пострадали испанцы, за рубежом) будет учитываться разница между реально полученной суммой и той, которая была бы присуждена в соответствии с испанским законодательством.

Если указывать на иной зарубежный опыт, то показателен также Патриотический акт, принятый в США сразу же после нападения на башни-близнецы Всемирного торгового центра 11 сентября 2001 г. Был учрежден специальный фонд, аккумулирующий денежные средства, взысканные с имущества террористов и террористических организаций, которые в последующем распределяются между жертвами террористических актов [3].

Вернемся к испанскому нормативному акту. Закон определяет параметры возмещения материального вреда, причиненного не только физическим, но и юридическим лицам. Кстати, специальная норма посвящена возмещению вреда в случае уничтожения автомобиля (ст. 27).

Для решения вопросов об оценке вреда и выдаче компенсаций в Министерстве внутренних дел Испании создается специальный административный орган, действующий по принципу «одного окна». Именно этот орган осуществляет консультативную помощь, помогает со сбором необходимых документов, чаще всего сам истребует необходимые справки и заключения для начисления социальных выплат и оказания мер поддержки.

Статьи закона, посвященные медицинской помощи, включают в себя не только правила ее предоставления, но и обязанности национальной системы по специальному обучению медицинского персонала, разработке программ информирования, специальных программ действий по оказанию психологической помощи, внедрению алгоритмов оказания медицинской помощи. Определен порядок расходования государственных средств (ст. 31–32). Законодательство предусматривает установление льготного режима времени на работе для жертв террора, а также возможность смены работы (даже при смене работы супруга (супруги)). Статья 37 устанавливает обязанности государства по предоставлению временного жилья пострадавшим от теракта, установлении специальной арендной платы и иных форм компенсации.

Статья 38 предусматривает освобождение пострадавших от терактов (а также детей тех, кто пострадал) от всех видов платы за обучение в образовательных организациях. Статья 39 предусматривает возможность предоставления указанным лицам учебных стипендий, а ст. 40 – введение индивидуального плана обучения (адаптированного с учетом того вреда, который нанесен обучающемуся).

Статья 41 позволяет иностранцам, ставшим жертвами террора на территории Испании, получить гражданство Испании в ускоренном порядке. Предусматривается защита персональных данных лиц, пострадавших от преступления (ст. 42), не допускается реклама с использованием изображений жертв террористических атак (ст. 43). Распространение информации о жертвах терроризма должно исходить из уважения их прав, свобод и достоинства (а также их семей). В частности, особое внимание должно уделяться графической обработке информации (ч. 2 ст. 46). Специальный раздел закона посвящен организации юридической помощи жертвам террора [4].

Особо следует выделить, что Закон предусматривает награждение орденами о гражданском признании жертв терроризма погибших и раненых в результате теракта. Так, Большой Крест – Королевский орден гражданского признания – вручается погибшим от террористических атак, посмертно. Награждение олицетворяет собой признание испанского общества его жертвенности в защиту испанского государства и его граждан. Вручается вне зависимости от наличия испанского гражданства.

Закон учреждает 27 июня – День памяти жертв террора. Создается национальный центр памяти жертв террора, который систематизирует всю информацию

о последствиях террористических атак. Министерство внутренних дел обязано ежегодно предоставлять в парламент доклад о положении пострадавших от актов террора, в котором отражаются реальное состояние, проводимые мероприятия, а также предложения по совершенствованию законодательства и иных правовых актов. На основе данного доклада проводятся парламентские слушания, по итогам которых предлагается внести изменения и дополнения в действующие правовые акты, позволяющие расширить объем социальной защиты лиц, пострадавших от террористических атак.

Анализ испанского законодательство наглядно показывает декларативность положений российского Федерального закона «О противодействии терроризму» в части установления компенсационного механизма, направленного на защиту граждан, пострадавших от рук террористов. Данный пробел должен быть устранен путем принятия специального Федерального закона «О социальной защите и реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов» [5]. Он должен расширить объем и характер помощи, оказываемой указанным лицам. За основу может быть взят Закон Испании от 22 сентября 2013 г. № 29/2011 «О признании и интегральной защите жертв терроризма». В российском законе необходимо установить перечень лиц, которым оказывается соответствующая социальная поддержка, детально закрепить виды социальной поддержки и реабилитации, предусмотреть создание специального государственного органа, ответственного за оказание правовой и организационной поддержке лицам, пострадавшим от террористического акта, закрепить размер выплат, а также правила компенсации за утраченное имущество. Принятие такого федерального закона показало бы, в первую очередь, стремление российского государства к выражению внимания пострадавшим лицам, к установлению социальной сплоченности и единства многонационального народа нашей страны.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / Т. Я. Хабриева [и др.]; отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. — Москва : ИНФРА-М, 2015. — 269 с.

2. Хенкин С. М. «Баскская проблема» как фактор разобщения испанской политии / С. М. Хенкин // Политическая наука. — 2016. — № 1. — С. 124–146.

3. Романовская О.В. Акт о патриотизме: ограничения права на неприкосновенность частной жизни в США в целях противодействия терроризму / О.В. Романовская // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2017. — Т. 5, № 2. — С. 10–16. — URL: http://esj.pnzgu.ru. — Дата публикации: 30.06.2017.

4. Безрукова О. В. Терроризм и современное право: актуальные вопросы противодействия: монография / О. В. Безрукова, Е. А. Капитонова, Г. П. Кулешова [и др.]. — Москва : Проспект, 2018. — 176 с.

5. Безрукова О. В. Терроризм, права человека и демократические ценности в России и за рубежом / О. В. Безрукова, М. В. Демидов, Г. П. Кулешова [и др.]. — Москва : Юрлитинформ, 2019. — 232 с.

REFERENCES

1. Khabrieva T. Ia. and others; Gabov A. V., Putilo N. V. (ed.). Pravo i sotsial'noe razvitie: novaia gumanisticheskaia ierarkhiia tsennostei: monografiia [Law and social development: a new humanist hierarchy of values: a monograph]. Moscow, INFRA-M Publ., 2015, 269 p.

2. Khenkin S. M "The Basque problem" as the factor of disunity in the Spanish polity. *Politicheskaia nauka = Political Science*, 2016, no. 1, pp. 124-146 (in Russian).

3. Romanovskaia O. V. The Patriot act: restrictions on the right to privacy in the USA in order to counter terrorism. *Elektronnyi nauchnyi zhurnal «Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo» =*

Electronic scientific journal «Science. Society. State», 2017, vol. 5, no. 2, pp. 10-16 (in Russian). Available at: https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/romanovskaya_ov_17_2_02.pdf (accessed 21.07.2019).

4. Bezrukova O. V., Kapitonova E. A., Kuleshova G. P. and others. *Terrorizm i sovremennoe pravo: aktual'nye voprosy protivodei-stviia: monografiia* [Terrorism and modern law: topical counteraction issues: monograph]. Moscow, Prospekt Publ., 2018, 176 p.

5. Bezrukova O. V., Demidov M. V., Kuleshova G. P. and others. *Terrorizm, prava cheloveka i demokraticheskie tsennosti v Rossii i za rubezhom* [Terrorism, human rights and democratic values in Russia and abroad]. Moscow, Iurlitinform Publ., 2019, 232 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Романовская Ольга Валентиновна — заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Юридического института Пензенского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация; e-mail: vlad93@sura.ru.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Romanovskaya Olga V. — Head of Department of State and Legal Subjects, Law Institute, Penza State University, Doctor of Law, Professor, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation; e-mail: vlad93@sura.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Романовская О. В. Защита жертв актов террора: опыт Испании / О. В. Романовская // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2019. — Т. 7, № 4 (28). — С. 27–32. — URL: http://esj.pnzgu.ru.

FOR CITATION

Romanovskaya O. V. Protecting victims of terror: Spain’s experience. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2019, vol. 7, no. 4, available at: http://esj.pnzgu.ru (In Russian).