

УДК 343.9:343.326

СУЧАСНИЙ ДОСВІД США У ЗАПОБІГАННЯ ТЕРОРИЗМУ

В. В. Мокляк, здобувач кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

«У сучасному суспільстві головна небезпека злочинності полягає не в злочинах, а в тому, що боротьба зі злочинністю може зіштовхнути суспільство на тоталітарний шлях розвитку»

Н. Крісті

Постановка проблеми. Дослідження зарубіжного досвіду анти-терористичної діяльності є необхідною умовою удосконалення національної системи протидії тероризму, зниження рівня терористичної загрози на території України, мінімізації наслідків терористичних актів. Низка іноземних держав мають значні досягнення у сфері запобігання тероризму, розробивши високоефективні анти-терористичні системи. Аналіз принципів та механізмів дії цих систем дасть можливість виокремити певні рекомендації стосовно запобігання терористичній діяльності в Україні.

Однією з країн світу, яка неформально очолює боротьбу з міжнародним тероризмом та має значні досягнення у цій сфері, є Сполучені Штати Америки (далі – США). У зв'язку із цим дослідження досвіду цієї країни щодо запобігання тероризму є актуальним для вітчизняної науки та практики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деяким аспектам зарубіжного досвіду запобігання тероризму присвячені праці таких вітчизняних та зарубіжних дослідників, як: В. Ф. Антипенко, Ю. М. Антонян, Н. С. Беглова, В. О. Глушков, В. М. Дрьомін, В. П. Ємельянов, М. Н. Іманті, І. І. Карпець, В. В. Крутова, В. А. Ліпкан, В. Я. Настюк, В. В. Лунєєв та ін.

Метою статті є аналіз сучасного досвіду США у сфері запобігання терористичній діяльності.

Виклад основного матеріалу. Суттєвих змін зазнало антитерористичне законодавство США після загальновідомих терактів 11 вересня 2001 р. Так, у жовтні цього ж року був прийнятий федеральний закон «Патріотичний акт» (USA PATRIOT Act) [1]. Цей Закон розширив можливості правоохоронних органів, спеціальних служб та органів національної безпеки у сфері запобігання тероризму.

Із моменту прийняття «Патріотичного акта» в американському суспільстві розпочалася критика багатьох його положень, а особливо тих, що стосувалися розширення процедури таємного нагляду за особами, що підозрюються у терористичній діяльності. Так, відповідно до цього Акта, була спрощена процедура отримання дозволу на прослуховування та перехоплення повідомлень підозрюваних у тероризмі осіб та розширено коло суб'єктів запиту на цей дозвіл (підрозділ 201, 202 Акта). Актом було передбачено створення нових форм взаємодії та обміну оперативною інформацією між правоохоронними та розвідувальними органами (підрозділ 203 Акта), а також закріплена необхідність створення координаційних структур, що будуть забезпечувати таку взаємодію. Відтепер правоохоронним органам та спеціальним службам дозволялось розкривати один одному службову й «таємну» інформацію, що тим чи іншим чином стосувалася кримінального переслідування осіб, що підозрюються у тероризмі.

«Патріотичний акт» значно спростив можливість отримання судового ордеру на «ровінг» – спостереження, тобто таке прослуховування за допомогою електронних засобів, коли воно проводиться не відносно конкретно зафіксованого номера телефону, а щодо розмов об'єкта спостереження з усіх телефонних апаратів при його пересуванні (розділ 206 Акта). Окрім цього, були розширені можливості електронного спостереження за підозрюваними у тероризмі: збільшено перелік даних, які повинен надавати провайдер на запит правоохоронних органів (підрозділи 209–212, 217 Акта); наділено юридичним імунітетом провайдерів та інших організацій, що надають допомогу у розслідуванні, стосовно розголошених у зв'язку із цим даних (підрозділ 225 Акта); спрощена офіційна процедура

застосування спеціальних пристроїв для негласного збору інформації у комп'ютерних мережах (підрозділ 216 Акта).

Уперше було закріплене за Директором ФБР (або спеціально призначеними ним особами) право на отримання судового ордеру на ознайомлення з будь-якими носіями інформації про особу (медична картка, бібліотечні записи, результати тестувань, список відвідуваних інтернет-сайтів або переглянутих телеканалів, касові чеки тощо) (підрозділ 215 Акта). Підрозділом 213 Акта була закріплена можливість проведення правоохоронними і розвідувальними органами «секретних» обшуків, тобто без повідомлення підозрюваному про їх проведення.

Підрозділом 101 «Патріотичного акта» було встановлено створення окремого та необмеженого «Антитерористичного фонду» при Міністерстві фінансів США, який зможе використовувати Міністерство юстиції США у питаннях протидії тероризму (відшкодування збитків, що завдаються терактами; виплата винагороди за допомогу в антитерористичній діяльності тощо). Закріплена можливість звернення Генерального прокурора до Міністерства оборони із низки питань, пов'язаних із тероризмом (підрозділ 104 Закону).

Окремий великий розділ Закону присвячено протидії легалізації («відмиванню») доходів, здобутих злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму (розділ 3 Акта). «Патріотичний акт» фактично удосконалив процедуру комплаєнс-контролю у фінансовій та банківській сферах США. Так, по-перше, він закріпив необхідність прийняття урядом мінімальних стандартів, що мають виконувати фінансові установи для перевірки особистості клієнтів (підрозділ 326 Акта). По-друге, встановлено обов'язок фінансових установ: приймати та виконувати програми боротьби з легалізацією грошей, впроваджувати внутрішні політики, процедури та засоби контролю, призначати відповідального з питань комплаєнс-контролю, проводити постійне навчання працівників та ін. По-третє, закріплена необхідність повідомляти правоохоронні та розвідувальні органи про всі підозрілі фінансові операції.

Низка положень Акта присвячена конфіскації товарів та коштів осіб, що підозрюються у міжнародному тероризмі (підрозділи 312,

313, 319 та 325 Акта). Окрім цього, було збільшено санкції за контрабанду готівки, корупційні правопорушення та інші незаконні фінансові операції (підрозділ 363 Акта).

«Патріотичний акт» певним чином посилив імміграційну систему та прикордонний контроль США (розділ 4 Акта). Так, було створено вдосконалені технічні системи перевірки паспортів на пунктах в'їзду в країну, дозволена більш ретельна перевірка кандидата на отримання візи стосовно судимостей та злочинних зв'язків, встановлено можливість контролю за особами, які отримують студентську візу. Підрозділ 412 Акта дав можливість Генеральному прокурору США або його заступнику брати під варту будь-якого іноземця, що підозрюється в терористичній діяльності, на строк до шести місяців або до моменту його видворення.

Серед інших важливих нововведень «Патріотичного Акта» слід виділити: посилення матеріального захисту жертв терактів (розділ 6 Акта) та вдосконалення законодавства, що регулює кримінально-правову відповідальність за злочини терористичного характеру (розділ 8 Акта). Так, було розширено поняття «федеральний злочин, пов'язаний з тероризмом», збільшено розмір покарання за терористичну діяльність, введено термін «внутрішній тероризм», удосконалено розуміння поняття кібертероризму тощо.

Слід зазначити, що деякі із перелічених вище положень «Патріотичного акта» були розкритиковані за порушення Першої та Четвертої поправок до Конституції США, що гарантують свободу слова, недоторканність особи та її майна, забороняють несанкціоновані обшуки [2]. І не даремно. Існують реальні докази, що підтверджують використання цього федерального закону для затримання осіб, що протестували проти політики американського уряду стосовно війни в Іраку та Афганістані, а також тих, що були не згодні з політичним курсом влади [3]. Відомі факти використання правоохоронними органами права на «таємні обшуки» для отримання доказів по справам, що не стосуються терористичної діяльності [4].

Незважаючи на ґрунтовну критику, окремі спірні положення Розділу 2 «Патріотичного акта», які, до речі, мали тимчасовий характер (терміном до 31 грудня 2005 р.), кілька разів продовжували

свою дію за санкцією Конгресу (аж до 1 червня 2015 р.). І лише після загальновідомого скандалу, пов'язаного з колишнім співробітником Агентства Національної Безпеки Е. Сноуденом, який опублікував інформацію про масове стеження спецслужбами США за власними громадянами та громадянами інших країн [5], 2 червня 2015 р. Конгрес прийняв федеральний закон «Акт про свободу» [6].

Цей Закон, хоча і поновив чинність деяких положень «Патріотичного акта», які на той момент втратили чинність, але встановив суттєві обмеження для американських спецслужб стосовно масового збору даних стосовно громадян США та деякі інші процесуальні обмеження для правоохоронців. Незважаючи на зазначені зміни, чинне антитерористичне законодавство США й досі містить багато спірних положень та постійно обговорюється у ЗМІ та в американському суспільстві.

Що стосується системи суб'єктів протидії тероризму США, то вона також зазнала певних змін після трагедії 11 вересня 2001 р. Понад 263 державні установи було або створено, або реорганізовано для реалізації антитерористичної реформи [7]. Так, відповідно до «Акта про національну безпеку» [8], що був підписаний Д. Бушем 25 листопада 2002 р., створено Міністерство національної безпеки США (Department of Homeland Security), яке об'єднало 22 федеральних відомства та агентства, а також Адміністрацію транспортної безпеки США [9]. Сучасними завданнями Міністерства національної безпеки США є: запобігання терористичній діяльності та транснаціональній злочинності; забезпечення безпеки кордонів; реалізація імміграційної та митної політики; забезпечення економічної безпеки та кібербезпеки; запобігання стихійним лихам та іншим надзвичайним ситуаціям [10]. Міністерство національної безпеки США тісно взаємодіє з різноманітними федеральними та місцевими державними органами, а також із приватним сектором для оцінки ризиків та координації заходів запобігання тероризму.

У систему суб'єктів запобігання тероризму США також входять:

– Рада національної безпеки США (United States National Security Council) – консультативний орган при президентові США для вирішення проблем національної безпеки і зовнішньої політики, а також основний координаційний та контролюючий орган прези-

дента у цій сфері. До Ради входять державні службовці, що відповідають за антитерористичну політику, серед яких, наприклад: помічник президента з питань національної безпеки (Assistant to the President and Homeland Security Advisor); спеціальний помічник президента з питань зменшення терористичних загроз (Special Assistant to the President and Senior Director for WMD Terrorism and Threat Reduction); Національний координатор з безпеки, захисту інфраструктури та боротьби з тероризмом (National Coordinator for Security, Infrastructure Protection and Counter-Terrorism) та ін.

– *Рада внутрішньої безпеки США* (United States Homeland Security Council) – ще один консультативний орган з питань при президентові США, створений у 2001 р., завданнями якого є забезпечення координації усіх заходів, пов'язаних із національною безпекою, між виконавчими відомствами та агентствами, а також сприяння ефективній реалізації усієї політики внутрішньої безпеки [11].

– *Національний контртерористичний центр* (National Counterterrorism Center) – державна організація, що відповідає за національні та міжнародні контртерористичні зусилля та консультує уряд США з питань тероризму. Ця організація підконтрольна Директору Центральної розвідки та об'єднує в собі спеціалістів з інших державних відомств та агентств. До завдань Національного контртерористичного центру належить, зокрема: проведення міжвідомчих нарад із питань терористичних загроз, забезпечення діяльності міжвідомчих груп із зазначених питань, підготовка аналітичних звітів та аналіз ефективності антитерористичних планів США, введення баз даних осіб, що підозрюються у терористичній діяльності (Terrorist Identities Datamart Environment (TIDE)) [12].

– *Федеральне бюро розслідувань* (Federal Bureau of Investigation) – відповідає за виявлення та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що причетні до терористичної діяльності всередині країни. У складі ФБР створено Відділ по боротьбі з тероризмом (Counterterrorism Division) та Центр з відстеження терористичної активності (Terrorist Screening Center). ФБР також бере участь у підготовці населення до дій у випадку терактів, а також допомагає проводити антитерористичні заходи.

– *Центральне розвідувальне управління* (Central Intelligence Agency) – займається зовнішньою розвідкою терористичних загроз. При ЦРУ функціонує спеціальний підрозділ – Антитерористичний центр (Counterterrorist Center), який збирає інформацію про терористичні об'єднання в усьому світі. Спеціалісти цього підрозділу беруть участь у підготовці щорічних звітів про стан тероризму в світі.

– *Збройні сили США* (United States Armed Forces). Для координації воєнних антитерористичних дій у складі Центрального командування США функціонує Об'єднана міжвідомча оперативна група (Joint Interagency Task Force), а на нижчих рівнях командування створені Об'єднані групи міжвідомчої координації боротьби з тероризмом (Joint Interagency Coordination Groups). Завдання цих груп – ефективна міжвідомча координація та обмін інформацією між цивільними та військовими структурами з питань антитерористичної діяльності [13].

Важливе значення у сфері протидії тероризму має також реалізація спеціальних антитерористичних програм та ініціатив під егідою Державного департаменту США. Так, при цьому Департаменті функціонує Бюро з протидії тероризму та насильницькому екстремізму (Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism), що займається розробкою скоординованих стратегій та підходів до боротьби з тероризмом за кордоном та забезпечує антитерористичне співробітництво міжнародних партнерів. Серед інших обов'язків Бюро реалізує такі програми та ініціативи: Програма допомоги у боротьбі з тероризмом (Antiterrorism Assistance Program), Програма протидії насильницькому екстремізму (Countering Violent Extremism), Програма протидії фінансуванню тероризму (Countering the Financing of Terrorism Finance), Фонд боротьби з тероризмом (Counterterrorism Partnerships Fund) та багато ін. [14].

Висновок. Як бачимо, система протидії тероризму США характеризується широкою законодавчою базою, що повністю забезпечує функціонування правоохоронних та розвідувальних органів у цій сфері. Окрім цього, антитерористичне законодавство постійно переглядається й удосконалюється, а система державних суб'єктів протидії тероризму доволі розгалужена, належним чином фінансується

та ефективно координується спеціальними міжвідомчими органами. На наш погляд, антитерористична система США повністю відповідає поставленими перед нею стратегічними цілями: 1) запобігання терактам; 2) обмеження використання зброї масового ураження у терористичних цілях; 3) заборона будь-якої допомоги та фінансування тероризму; 4) створення перешкод для терористичних організацій у контролі за певною територією [15].

Перелік літератури

1. Uniting And Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001 / Public Law 107–56 – OCT. 26, 2001. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf> (дата звернення: 12.09.2017).

2. The Patriot Act: What Is the Proper Balance Between National Security and Individual Rights? Constitutional Rights Foundation. URL: <http://www.crf-usa.org/america-responds-to-terrorism/the-patriot-act.html> (дата звернення: 12.09.2017).

3. Swarner, Goldie The Patriot Act: Violating the First and Fourth Amendments // A Thesis Presented to the Graduate and Research Committee of Lehigh University in Candidacy for the Degree of Master of Arts in American Studies. URL: <http://preserve.lehigh.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2361&context=etd> (дата звернення: 12.09.2017).

4. Shumate, Brett A. From «Sneak And Peek» To «Sneak And Steal»: Section 213 Of The Usa Patriot Act. URL: https://www.regent.edu/acad/schlaw/student_life/studentorgs/lawreview/docs/issues/v19n1/05Shumatevol19.1.pdf (p. 212–219) (дата звернення: 12.09.2017).

5. The 10 Biggest Revelations From Edward Snowden's Leaks. URL: <http://mashable.com/2014/06/05/edward-snowden-revelations/#qwDPFL.6PqS> (дата звернення: 12.09.2017).

6. Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ensuring Effective Discipline Over Monitoring Act of 2015 / Public Law № 114–23, 114th Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048/text> (дата звернення: 9.09.2017).

7. Green, Shannon N. Do we need a new strategy to prevent terrorist attacks on the United States? Center for strategic and international studies. URL: <https://>

www.csis.org/analysis/do-we-need-new-strategy-prevent-terrorist-attacks-united-states (дата звернення: 9.09.2017).

8. Homeland Security Act of 2002. Public Law 107–296. URL: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Homeland%20Security%20Act%20of%202002.pdf> (дата звернення: 13.09.2017).

9. Green, Shannon N. Do we need a new strategy to prevent terrorist attacks on the United States? Center for strategic and international studies. URL: <https://www.csis.org/analysis/do-we-need-new-strategy-prevent-terrorist-attacks-united-states> (дата звернення: 12.09.2017).

10. Our Mission – Department of Homeland Security. URL: <https://www.dhs.gov/our-mission> (дата звернення: 9.09.2017).

11. Homeland Security Presidential Directive-1. October 29, 2001. URL: <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/hspd-1.htm> (дата звернення: 12.09.2017).

12. What we do – The National Counterterrorism Center. URL: <https://www.dni.gov/index.php/nctc-what-we-do> (дата звернення: 13.09.2017).

13. Joint Interagency Coordination Group (JIACG). URL: <https://www.thelightningpress.com/joint-interagency-coordination-group-jiacg/> (дата звернення: 12.09.2017).

14. Programs and Initiatives – U. S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/j/ct/programs/index.htm#ISEG> (дата звернення: 12.09.2017).

15. National Strategy for Combating Terrorism. URL: <https://2001–2009.state.gov/s/ct/rls/wh/71803.htm>. (дата звернення: 9.09.2017).

Мокляк В. В. Сучасний досвід США у запобігання тероризму

У статті проаналізовано сучасний досвід Сполучених Штатів Америки у сфері запобігання терористичній діяльності. Зазначається, що антитерористичне законодавство США почало активно розвиватися після загальновідомих терактів 11 вересня 2001 р. Новий федеральний закон «Патріотичний акт» 2001 р. суттєво розширив повноваження спецслужб та правоохоронних органів у сфері боротьби з тероризмом, що в подальшому стало причиною багатьох скандалів, пов'язаних зі стеженням як за власними громадянами, так і за представниками іноземних держав. Хоча на сьогодні багато суперечливих норм антитерористичного законодавство втратило чинність на підставі рішень Конгресу, але й досі воно має значну кількість норм, що дозволяє різноманітним державним агентствам збирати конфіденційну інформацію. Автор наводить також відомості про систему суб'єктів запобіжної діяльності у сфері протидії тероризму. Цю систему очолює Міністерство національної безпеки, яке об'єднує 22 федеральних відомства та агентства, а також Адміністрацію транспортної безпеки США. До системи суб'єктів протидії тероризму належать: Рада національної безпеки США, Рада внутрішньої безпеки США, Національний контртерористичний центр,

Федеральне бюро розслідувань, Центральне розвідувальне управління, органи поліції, а також Збройні сили США.

Ключові слова: тероризм, запобігання терористичній діяльності, анти-терористичне законодавство, суб'єкти запобіжної діяльності у сфері протидії тероризму.

Мокляк В. В. Современный опыт США в предотвращении терроризма

В статье проанализирован современный опыт Соединенных Штатов Америки в сфере предотвращения террористической деятельности. Отмечается, что антитеррористическое законодательство США начало активно развиваться после общеизвестных терактов 11 сентября 2001 г. Новый федеральный закон «Патриотический акт» 2001 г. существенно расширил полномочия спецслужб и правоохранительных органов в сфере борьбы с терроризмом, что в дальнейшем стало причиной многих скандалов, связанных со слежкой как за собственными гражданами, так и за представителями зарубежных государств. Хотя на сегодня много противоречивых норм антитеррористического законодательства утратило силу на основании решений Конгресса, но до сих пор оно имеет значительное количество норм, которые позволяют разнообразным государственным агентствам собирать конфиденциальную информацию. Автор приводит также сведения о системе субъектов предупредительной деятельности в сфере противодействия терроризму. Эту систему возглавляет Министерство национальной безопасности, которое объединило 22 федеральных ведомства и агентства, а также Администрацию транспортной безопасности США. В систему субъектов противодействия терроризму входят: Совет национальной безопасности США, Совет внутренней безопасности США, Национальный контртеррористический центр, Федеральное бюро расследований, Центральное разведывательное управление, органы полиции, а также вооруженные силы США.

Ключевые слова: терроризм, предотвращение террористической деятельности, антитеррористическое законодательство, субъекты предупредительной деятельности в сфере противодействия терроризма.

Moklyak V. V. Modern US Experience in Prevention of Terrorism

The article analyzes modern experience of the United States of America in the field of preventing terrorist activities. It is noted, that antiterrorist legislation of the USA has started to develop actively after the well-known attacks of the 11th of September 2001. The new federal law «Patriotic act» of 2001 significantly expanded the powers of the special services and law enforcement bodies in the fight against terrorism, which subsequently became the cause of many scandals related to the shadowing their own citizens and foreign governments. Although today many contradictory norms of anti-terrorist legislation have ceased to exist on the basis of congressional decisions, it still has a significant number of norms that allows various state agencies to collect confidential information. The author also gives information about the system of subjects of preventive activities in the field of counteraction to terrorism. This system is headed by the Ministry of National Security, which unified 22 federal departments and agencies, as well as by

the Administration of Transport Security of the USA. The system of subjects of terrorism counteraction includes Council of National Security of the USA, Council of Internal Security of the USA, National Counterterrorism Center, Federal Bureau of Investigations, police bodies, as well as the US Armed Forces.

Key words: *terrorism, the prevention of terrorist activities, anti-terrorism legislation, the subjects of preventive activities in the field of countering terrorism.*

Рекомендовано до опублікування на засіданні відділу кримінологічних досліджень НДІ ВПЗ імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України (протокол № 14 від 27.09.2017 р.).

Рецензент – д.ю.н., проф. Б. М. Головкін.