

УДК 343.9:343.326

МАЛАХОВ Г.Б., науковий співробітник Українського науково-дослідного Інституту спеціальної техніки та судових експертиз Служби безпеки України.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5333-0666>.

РОЗВИТОК СУЧАСНОГО АНТИТЕРОРИСТИЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА США

Анотація. Стаття присвячена аналізу розвитку сучасного антитерористичного законодавства США. Розглянуто законодавчі цілі та завдання, які вирішує держава в конкретний історичний період. Проаналізовано прийняті Конгресом США закони, спрямовані на боротьбу із внутрішнім та міжнародним тероризмом. Стаття охоплює події після 11 вересня 2001 року. Розглядаються “Патріотичний акт США” та інші закони, створені для боротьби з тероризмом. Виділяються головні елементи стратегії протидії тероризму та стратегії національної безпеки США. Визначено основні напрямки державної політики США у сфері протидії тероризму.

Ключові слова: антитерористичне законодавство, боротьба з тероризмом, США, стратегія протидії тероризму, суб’єкти боротьби з тероризмом, терористична загроза.

Summary. The article is devoted to the analysis of the development of modern US anti-terrorist legislation. The goals and tasks implemented by the state in a specific historical period are considered. The laws adopted by the US Congress aimed at combating domestic and international terrorism are analyzed. The article covers the events after September 11, 2001. Author considers the Patriot Act and other laws created to combat terrorism. The main elements of the counter-terrorism strategy and the US national security strategy are highlighted. The main directions of the US state policy in the field of counter-terrorism have been determined.

Keywords: anti-terrorist legislation, fight against terrorism, USA, strategy of countering terrorism, subjects of the fight against terrorism.

Постановка проблеми. Виважений і послідовний курс України на європейську та євроатлантичну інтеграцію, необхідність створення надійної системи колективної безпеки й оборони, протидії тероризму висувають перед нашою державою високі вимоги щодо відповідності системи вітчизняного антитерористичного законодавства міжнародним нормам і найкращим зразкам демократичної нормотворчості, виробленим у провідних державах світу [1]. Війна в Україні підкреслила необхідність посиленого антитерористичного захисту як для самої держави, так і для її союзників та партнерів. За цих умов видається актуальним акцентувати увагу на вивченні антитерористичного законодавства Сполучених Штатів Америки, що зумовлюється багатьма чинниками, зокрема: високоефективністю американської антитерористичної системи; розгалуженою системою суб’єктів боротьби з тероризму [1]; докладним формулюванням ключових термінів і понять у сфері боротьби з тероризму; щільним взаємозв’язком із доктриною та судовою практикою [2]; вагомим деструктивним впливом на терористичну діяльність. Аналіз антитерористичного законодавства США, принципів та механізмів дії антитерористичної системи цієї країни дасть можливість виокремити певні рекомендації стосовно реалізації антитерористичної політики в Україні. У зв’язку із цим дослідження розвитку антитерористичного законодавства США є актуальним для терології, вітчизняного законодавства та практики його застосування.

Результати аналізу наукових публікацій. Аналіз законодавчого досвіду США у сфері боротьби з тероризмом став предметом поглибленого аналізу американських вчених-правників: Бассіонні М. [3], Бернхем В., Бішоп Д., Велс П. [4], Кларк В., Круз П. [5], Перкінс Р., Якобс Дж. [6] та ін.

Окремі аспекти американського законодавчого досвіду у цій сфері висвітлено у працях вітчизняних дослідників: Антипенка В.Ф. [7], Смелянова В.П. [8], Леонова Б.Д. [9], Мокляка В.В. [10], Савченка А.В. [1], Семенюка О.Г., Шамари О.В. та ін.

Метою статті є узагальнення тенденцій розвитку антитерористичного законодавства США в контексті удосконалення вітчизняного законодавства у сфері боротьби з тероризмом та національної антитерористичної політики.

Виклад основного матеріалу. Умовно історію формування сучасного антитерористичного законодавства США можна поділити на два етапи: 1) реформування та вдосконалення чинного федерального кримінального законодавства США у сферах протидії організованій злочинності, посяганням “нової хвилі” та тероризму (третья чверть ХХ ст. – початок ХХІ ст.); 2) розвиток антитерористичного законодавства США, яке зазнало суттєвих змін після загальновідомих терактів 11 вересня 2001 р. – по теперішній час. Зазначимо, що запропоновані етапи розвитку американського законодавства по суті відповідають поглядам і позиціям учених, які досліджували антитерористичний досвід та законодавство США [1; 11, с. 150].

У межах цієї статті розглянемо особливості формування другого етапу розвитку антитерористичного законодавства США.

Основним джерелом права на цьому етапі є ухвалений у жовтні 2001 року Федеральний Закон “Патріотичний акт США” (USA Patriot Act) [12], який розширив можливості правоохоронних органів, спеціальних служб та органів національної безпеки у сфері запобігання тероризму.

Відповідно до “Патріотичного акта США” [13] було спрощено процедуру отримання дозволу на прослуховування та перехоплення повідомлень осіб, які підозрюються в тероризмі, розширено коло суб’єктів запиту на цей дозвіл. Актом передбачено створення нових форм взаємодії та обміну оперативною інформацією між правоохоронними й розвідувальними органами, а також закріплено необхідність створення координаційних структур, що забезпечуватимуть таку взаємодію. Правоохоронним органам та спеціальним службам дозволялося розкривати одне одному службову й таємну інформацію, що стосується кримінального переслідування осіб, яких підозрюють у тероризмі. Важливими є положення Акта щодо посилення соціального і правового захисту жертв терактів та вдосконалення законодавства, що регулює кримінальну відповідальність за злочини терористичного характеру. Одночасно розширено зміст поняття “федеральний злочин, пов’язаний з тероризмом”, уведено в обіг дефініцію “внутрішній тероризм”, удосконалено тлумачення поняття “кібертероризм”, збільшено термін покарання за терористичну діяльність тощо. Патріотичний акт США посилював боротьбу з фінансуванням тероризму та відмиванням грошей; встановлював нові стандарти конфіскації майна.

Певних змін після трагедії 11 вересня 2001 р. також зазнала система суб’єктів протидії тероризму США. Понад 263 державні установи було або створено, або реорганізовано для реалізації антитерористичної реформи [14]. Відповідно до “Акту про національну безпеку” створено Міністерство національної безпеки США (Department of Homeland Security), яке об’єднало 22 федеральних відомства та агентства, а також Адміністрацію транспортної безпеки США [15]. Міністерство національної безпеки США зосереджено на виконанні завдань із: запобігання терористичній діяльності й

транснаціональній злочинності; забезпечення безпеки кордонів; реалізації імміграційної та митної політики; забезпечення економічної безпеки та кібербезпеки; запобігання стихійним лихам й іншим надзвичайним ситуаціям [16].

У наступні роки зусилля Конгресу США були зосереджені на вирішенні питань, пов'язаних з прийняттям законів, спрямованих на боротьбу зі злочинами терористичного спрямування. У 2002 р. було прийнято відразу п'ять законів у цій сфері, а саме: закони про національну безпеку, про морську транспортну безпеку, про авіацію та транспортну безпеку, про громадську безпеку, про готовність та відповідальність за біотероризм, про страхування ризиків [17, с. 89].

Стратегія національної безпеки США (National Security Strategy), прийнята в лютому 2015 р., визначала головними загрозами національній безпеці США поширення зброї масового ураження, насамперед ядерної зброї, загрози з боку “Ісламської держави” та пов'язаних із нею терористичних угруповань [17, с. 92]. Серед основних загроз цей законодавчий акт згадує також діяльність структур організованої злочинності, які завдають шкоди життєвим інтересам світової спільноти, правам та свободам особистості [18, с. 8]. У цьому акті американський законодавець сформулював гнучкий стратегічний підхід до проблеми, зміст якого передбачає поєднання комплексу цілеспрямованих контртерористичних акцій у взаємодії з державами-партнерами та, крім того, реалізацію превентивних заходів боротьби з поширеною серед населення Сполучених Штатів екстремістською ідеологією на расовому, релігійному ґрунті та на основі антиурядової мотивації [19].

2 червня 2015 р. Конгрес ухвалив новий Федеральний Закон “Акт про свободу США” (USA Freedom Act), який був покликаний зупинити масовий збір конфіденційної інформації, такої як записи телефонних розмов, дані про використання кредитних карток та статистика користування Інтернетом [10, с. 47]. Раніше збирати таку інформацію дозволялося, якщо вона була потрібна для розслідування. Закон вимагає від Агентства національної безпеки (далі – АНБ) отримання дозволу на збір інформації про конкретну особу, банківський рахунок або зчитування даних з електронних пристроїв. Більше того, АНБ слід довести, що особа чи рахунок, за якими планується встановити стеження, має відношення до терористичної діяльності [17, с. 92-93]. Цей Акт, хоча і поновив чинність деяких положень “Патріотичного акта США”, які на той момент втратили чинність, але встановив суттєві обмеження для американських спецслужб щодо 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, які постійно обговорюються у ЗМІ та в американському суспільстві [10, с. 223].

У вересні 2016 р. ухвалена “Національна стратегія перемоги у війні з ісламістським терором” (A National Strategy to Win the War against Islamist Terror), яка визначає, зокрема: характер терористичної загрози; кінцеву мету Стратегії; пріоритети відповідної державної політики, спрямованої на захист батьківщини, перемогу над терористами та запобігання відродженню екстремістів [20].

Наприкінці 2018 р. затверджено “Національну стратегію боротьби з тероризмом”, яка втілює в собі новий еволюційний підхід у процесі стабілізації рівня терористичних актів і знешкодження терористичної загрози в усьому світі та на теренах Америки [21, с. 380]. Ця Стратегія відрізняється від попередніх тим, що вона застосовує більш рухливий та експансивний підхід, який розглядає весь спектр терористичних загроз для США, включаючи зарубіжних ворогів та осіб, на яких вони прагнуть впливати та яких планують вербувати для вчинення насильства у США [21, с. 380]. Центральна мета цієї

Стратегія спрямована на захист американських свобод і непохитність у зобов'язанні перемогти всіх, хто застосовує насильство, намагаючись знищити, дестабілізувати чи погіршити стан суспільства [21; 23].

15 червня 2021 р. презентовано “Національну стратегію протидії внутрішньому тероризму”. Це перший документ в історії США, реалізація якого спрямована на усунення причин і умов внутрішнього тероризму [24, с. 119].

На думку американських аналітиків, у 2020 – 2021 рр. терористична загроза у США значно зросла через декілька факторів: президентські вибори та реакцію на кризу, пов'язану з поширенням інфекційної хвороби Covid-19 [20, с. 380]. Це спонукало Уряд США до удосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом [24, с. 120].

Прийнята “Національна стратегія протидії внутрішньому тероризму” базується на чотирьох компонентах (напрямах), серед яких виділяється: розуміння та обмін інформацією стосовно внутрішнього тероризму (компонент № 1); попередження вербування нових членів внутрішніми терористами та їхньої мобілізації для здійснення насильницьких актів (компонент № 2); діяльність щодо стримування та припинення внутрішнього тероризму (компонент № 3); протидія традиційному внутрішньому тероризму (компонент № 4). Через реалізацію цих компонентів адміністрація Дж. Байдена планує поліпшити реагування влади на стійку внутрішню загрозу національній безпеці країни, яку вважають найнебезпечнішою для країни [22].

Як справедливо констатують дослідники цієї проблеми, у сучасному комплексі заходів протидії тероризму в США чітко простежується наступність з ухваленими раніше законодавчими актами [18, с. 8]. Одночасно слід зазначити, що нові загрози з боку терористів у ХХІ столітті змусили США суттєво переглянути свої антитерористичні програми та відповідне законодавство, а також розробити додаткові заходи антитерористичного характеру [25].

США як один з лідерів у боротьбі з міжнародним тероризмом виконувало важливу роль координації цієї діяльності, особливо в Афганістані та Сирії. З огляду на те, що здатність країни захистити себе від терористичних актів певною мірою залежить від використання державою збройних сил, політичне керівництво США віддає пріоритет саме цьому елементу антитерористичної стратегії, цілі та зміст якої сформувалися ще в 90-ті роки ХХ століття [26]. Такий підхід базується на так званому “принципі пропорційності”: військова відповідь США має бути співрозмірна спровокованому терористичному нападу [24, с. 122].

Водночас можна констатувати, що одним з серйозних недоліків докладених зусиль у боротьбі з тероризмом залишається відсутність системного характеру координації антитерористичних заходів [18, с. 11], що зумовлено наявністю низки перешкод для повноцінних контактів та міжнародного співробітництва у цій сфері.

12 жовтня 2022 року адміністрація Білого дому оприлюднила “Стратегію національної безпеки США” (National Security Strategy of The United States of America). У Стратегії акцентується увага на двох фундаментальних стратегічних викликах: конкуренції між великими державами за формування майбутнього міжнародного порядку й транснаціональних спільних загрозах (shared threats) – це, зокрема, загроза продовольчій безпеці, інфекційні захворювання, тероризм, дефіцит енергії, інфляція тощо. За цією Стратегією Росія становить безпосередню та постійну загрозу регіональній безпеці та порядку у Європі, є джерелом нестабільності в усьому світі. Стверджується, що світ вступає в період “вирішального десятиліття” (decisive decade), а отже, зусилля США зосереджуватимуться на трьох напрямках: інвестуванні в основні джерела сили Сполучених Штатів (Underlying Sources of U.S. Strength); співпраці

із союзниками та партнерами для посилення колективного впливу на формування глобального стратегічного середовища й вирішення спільних проблем. Задля збереження й розширення міжнародної співпраці передбачається дотримання “двоколіїного підходу”: по-перше, співробітництво з усіма країнами, також і з числа геополітичних конкурентів, які готові до конструктивної співпраці [27].

Висновки.

США має унікальний досвід боротьби з тероризмом, який може бути корисним під час вдосконалення вітчизняного антитерористичного законодавства України, яке має реформуватися відповідно до стратегії європейської та євроатлантичної інтеграції, з урахуванням найкращих міжнародних та іноземних стандартів. Нормам федерального законодавства США властивий винятковий міжнародний і мотивуючий вплив на правову політику інших країн, включаючи й Україну [1].

Протягом останніх років у США набагато збільшився обсяг понятійного апарату федерального законодавства у сфері боротьби з тероризмом. Змінювалися підходи, які визначали природу і сутність тероризму. У системі Федерального законодавства США прослідковується тенденція до посилення протидії внутрішньому тероризму, яка вимагає від Федерального уряду комплексного підходу, котрий поєднуватиме, запобіжні, організаційні та репресивні заходи.

Використана література

1. Савченко А.В. Кримінальне законодавство України та федеральне кримінальне законодавство Сполучених Штатів Америки: комплексне кримінально-правове дослідження: монографія. Київ: КНТ, 2007. 596 с.
2. Корнієнко М.В. Протидія організованій злочинності в країнах ЄС та США. Київ: НТВ Правник, 2002. 292 с.
3. Bassionni M. Cherriff. Substantive Criminal Law. Springfield, 1978. 640 p.
4. Wells P.W. Basic Law for the Law Enforcement Officer. Philadelphia, 1976. 534 p.
5. Cruz P. A Modern Approach to Comparative Law. Deventer; Boston: Kluwer, 1993. 350 p.
6. Jacobs J.B., Potter K. Hate crimes. Criminal Law and Identity Politics. N.Y. Oxford University Press, 1998. 212 p.
7. Антипенко В.Ф. Оптимізація антитерористичної системи держави в умовах міжнародної і регіональної інтеграції. Київ, 2008. 406 с.
8. Емельянов В.П. Терроризм и преступления с признаками терроризирования (уголовно-правовое исследование): монографія. Москва: Nota Bene, 2000. 320 с.
9. Леонов Б.Д. Запобігання тероризму: кримінологічний аспект: монографія. Київ: Видавничий дім “АртЕк”. 2015. 435 с.
10. Мокляк В.В. Сучасний досвід США у сфері запобігання тероризму. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2017. № 34. С. 219-229. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz_2017_34_20.
11. Бохенко В.М. Удосконалення системи боротьби з тероризмом: досвід США. *Інформація і право*. № 3(38)/2021. С. 149-154.
12. 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: 13.11.2022).
13. Антитерористичне законодавство США: висновки для України. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/natsionalna-bezpeka/antyterorystychno-zakonodavstvo-ssha-vysnovky-dlya-ukrayiny> (дата звернення: 13.11.2022).
14. 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: 09.11.2022).

15. Homeland Security Act of 2002. Public Law 107–296. URL: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Homeland%20Security%20Act%20Of%202002.pdf> (дата звернення: 13.11.2022).
16. Our Mission – Department of Homeland Security. URL: <https://www.dhs.gov/our-mission> (дата звернення: 13.11.2022).
17. Ефремов А.Е. Этапы развития законодательства США по борьбе с терроризмом после 11 сентября 2001 года. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2017. № 3. С. 88-94.
18. Воронин Ю.А., Беляева И.М., Кухтина Т.В. Стратегия борьбы с терроризмом в США: современные тенденции. *Вестник ЮУрГУ. Серия "Право"*. 2019. Т. 19. № 4. С. 7-13.
19. National Security Strategy. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/defaultfiles/docs/2015_national (дата звернення: 13.11.2022).
20. Стукаліна О.В., Кулик Л.М. Міжнародний досвід запобігання терористичним актам у великих містах. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/84/2184/4720-1?inline=1> (дата звернення: 13.11.2022).
21. Резнікова О.О., Місюра А.О., Дрьомов С.В., Войтовський К.Є. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь; за заг. ред. О.О. Резнікової. Київ: НІСД, 2017. 60 с.
22. Паливода В.О. Національна стратегія протидії внутрішньому тероризму Сполучених Штатів Америки: аналітичне дослідження. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/mizhnarodni-vidnosyny/natsionalna-stratehiya-protydiyi-vnutrishnomu-teroryzmu>(дата звернення: 13.11.2022).
23. Our Mission – Department of Homeland Security. URL: <https://www.dhs.gov/our-mission> (дата звернення: 13.11.2022).
24. Малахов Г.Б. Нова стратегія протидії тероризму в США. *Інформація і право*. № 1(40)/2022. С. 119-123.
25. Канафіна Г.Е. К вопросу о политике США в области борьбы с международным терроризмом. URL: <http://www.Albest.ru> (дата звернення: 13.11.2022).
26. Bruce Hoffman. *Inside Terrorism*: Columbia University Press. N.Y., 1998. 288 p.
27. Основні положення нової Стратегії національної безпеки США. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/mizhnarodni-vidnosyny/osnovni-polozhennya-novoyi-stratehiyi-natsionalnoyi-bezpeky>.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~