

О. В. Романовская

*доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

АКТ О СВОБОДЕ: ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В США В ЦЕЛЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ ¹

Аннотация. В статье анализируется основное содержание Акта о свободе, принятого в 2015 г. на смену Акту о патриотизме. Одновременно выделены политические условия принятия данного закона. Подчеркивается, что Акт о свободе лоббировался не только администрацией Президента США, но и ФБР, генеральной прокуратурой США. Формулируется вывод, что его основные положения сохранили базовые полномочия американских спецслужб по установлению широкого контроля за электронным общением американских граждан. Вводятся отдельные ограничения на массовый сбор информации без определения конкретного объекта расследования. Допускается систематизация информации о персональных данных абонентов, которая проводится самими операторами связи. Вводятся оплата такой деятельности, а также иммунитет от возможных судебных преследований. Акт о свободе обязывает спецслужбы ежегодно опубликовывать отчет об исполнении данного закона и о его эффективности.

Ключевые слова: противодействие терроризму, Акт о свободе, угроза, гражданские права человека, спецслужба, контроль, судебный ордер.

O. V. Romanovskaya

*Doctor of law, professor
Head of department of State and Legal Subjects
Penza State University, Penza, the Russian Federation*

THE FREEDOM ACT: RESTRICTIONS OF HUMAN RIGHTS IN THE US FOR COUNTERING TERRORISM

Abstract. The article analyzes the main content of the Freedom Act, adopted in 2015 to replace the Act on Patriotism. At the same time, political conditions for the adoption of this law have been singled out. It is emphasized that the Freedom Act was lobbied not only by the administration of the US President, but also by the FBI, the US Attorney General's Office. The conclusion is drawn that its main provisions retained the basic powers of the American special services to establish broad control over electronic communication of American citizens. Separate restrictions are imposed on the mass gathering of information without determining a specific object of investigation. It is possible to systematize information about the personal data of subscribers, which is carried out by the communication operators themselves. The payment of such activities is introduced, as well as immunity from possible prosecutions. The Freedom Act obliges the special services to publish an annual report on the implementation of this law and its effectiveness.

Key words: Counteraction to terrorism, the Freedom Act, threat, civil rights of the person, special service, control, judicial order.

Террористическая атака, совершенная в США 11 сентября 2001 г., стала новой вехой в стратегии борьбы с терроризмом. Стало понятно, что террористические организации обрели значительные ресурсы для проведения масштабных операций практически по всему миру. Даже мировая держава, обладающая мощным военным и полицейским потенциалом (такая как США), может стать

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 17-03-00071

объектом атаки. Ответной реакцией администрации США стала разработка и принятие специального закона – Акта «О сплочении и укреплении Америки путём обеспечения надлежащими средствами, требуемыми для пресечения и воспрепятствования терроризму» (текст документа размещен в сети Интернет [10]), который в СМИ получил сокращенное наименование – Акт о патриотизме (или Патриотический акт). Быстрота принятия документа активизировала развитие конспирологических теорий вокруг теракта 11 сентября. 24 октября 2001 г. Акт о патриотизме был утвержден Палатой представителей Конгресса США: 357 голосов «за», 66 – «против». 26 октября Закон уже был подписан Президентом США. Основное содержание Акта о патриотизме сводилось к внесению серьезных изменений в Акт о негласном наблюдении в целях внешней разведки (английское название Foreign Intelligence Surveillance Act, сокращенное – FISA). FISA – закон, имеющий федеральное значение, определяющий правовой статус спецслужб в сфере осуществления наблюдения (включая электронное) за иностранными державами и их агентами. Его действие распространено и на американских граждан, которые подозреваются в шпионаже. Особенностью американской модели борьбы с терроризмом является то, что к нему относятся как к внешнему врагу. Соответственно, методы борьбы должны соответствовать принципам ведения военных действий [5]. Н.А. Чернядьева формулирует их следующим образом: 1) борьба с терроризмом должна осуществляться с использованием армейских ресурсов; 2) терроризм – явление не криминальное, а политическое; 3) первична борьба с так называемым государственным терроризмом [6, с. 27]. Кстати, террористы в соответствии с новой Инструкцией о правилах ведения войны, утвержденной Министерством обороны США в 2015 г., подпадают под понятие «непривилегированная воюющая сторона», на которую не распространяются законы и обычаи войны [7, с. 94].

Действие Акта о патриотизме подвергалось жесткой критике со стороны многих общественных и политических деятелей. Пиком стало разглашение Эдвардом Сноуденом информации об осуществлении тотальной слежки не только за лицами, подозреваемыми в терроризме, но и за всеми гражданами США. Одновременно была раскрыта информация о ведении слежки за политическими лидерами других стран (включая союзников по НАТО) [1, с. 21]. Необходимо было повысить уровень общественного доверия, что невозможно сделать без принятия нового закона, который бы показал определенное реформирование действий американских спецслужб. Даже американский конгрессмен Джим Сенсенбреннер (представитель республиканцев), который внес в парламент Акт о патриотизме, неоднократно высказывался о том, что спецслужбы вышли за пределы тех полномочий, которыми их предполагалось наделить, переступили за намерения законодателей [11].

Общественные дискуссии обострились и в силу того, что 1 июня 2015 г. истекал срок действия Акта о патриотизме. Это предопределяло политику парламента США: надо было либо продлевать действие прежнего акта (что вряд ли получило бы доверие со стороны большинства американцев), либо принимать новый закон. Напомним, что 2015 г. – год президентства Барака Обамы, который шел в свое время на выборы с лозунгом о возрождении гражданских свобод. Предвыборные обещания строились, в том числе, на двух пунктах: закрытие секретных тюрем (Гуантанамо), отказ от практики тотальной слежки за американцами. В 2013 г. произошел теракт в Бостоне, совершенный братьями Царнаевыми. ФСБ России официально неоднократно предупреждала об опасности этих граждан и их возможных контактах с террористическими организациями. Несмотря на это, Царнаевы не стали объектами пристального внимания. Их проверка спецслужбами США носила поверхностный характер. На этот момент неоднократно указывалось правозащитниками. Получилось, что в столь громком деле Акт о патриотизме показал свою несостоятельность. Попытки принятия нового нормативного акта происходили в течение 2013-2014 гг. Автором проектов был, кстати, опять Джим

Сенсенбреннер. Некоторые политики настаивали лишь на продлении Акта о патриотизме до 2019 г. Однако точка зрения о полном реформировании правовой модели противодействия терроризму стала преобладающей.

В конце 2014 г. прошли выборы в Палату представителей Конгресса США, что и предопределило принятие специального нового акта. В поддержку Акта о свободе высказались в Администрации Президента США, а также Генеральный прокурор США и глава Агентства национальной безопасности. 13 мая 2015 г. в Палате представителей он получил 338 голосов при 88 против. В Сенате уже не было столь блестящего прохождения. Проект два раза не набирал нужного количества голосов. Только 2 июня 2015 г. он прошел в Сенате и в этот же день был подписан Президентом Барак Обамой.

В таких условиях произошло принятие Акта о свободе. Обозначим, что это краткое (поэтическое) название, которое в наименовании самого Акта не используется. Администрация Обамы всегда придерживалась к широким политическим жестам. Борьба с терроризмом не стала исключением. Получилось, что название документа ассоциируется с иным предназначением: обеспечение свободы граждан. Содержание же иное: создание правовой основы деятельности спецслужб. Приведем полное наименование документа: «To reform the authorities of the Federal Government to require the production of certain business records, conduct electronic surveillance, use pen registers and trap and trace devices, and use other forms of information gathering for foreign intelligence, counterterrorism, and criminal purposes, and for other purposes» [9] (О реформе полномочий федерального правительства и требований к осуществлению определенного учета операций, проведению электронного наблюдения, использования письменных регистров и прерывающих и отслеживающих устройств и использования других форм сбора информации в целях внешней разведки, борьбы с терроризмом и преступностью и иных целях).

Основное предназначение Акта о патриотизме заключалось в дозволении американским спецслужбам вести учет и сбор информации в разведывательных, профилактических целях. Действия Агентства национальной безопасности представляли собой закидывание невода, когда в него попадалась информация не только в отношении лиц, заподозренных в террористической (или какой-то иной экстремисткой деятельности), но и в отношении иных граждан, потребляющих информацию из мировой паутины [2, с. 39]. Все это систематизировалось и приберегалось до нужного момента, который чаще всего проявлялся в случае необходимости определенного шантажа. А уже его цели зачастую носили политический характер, не имея ничего общего с борьбой с терроризмом.

Основные претензии к Акту о патриотизме сводились к нарушению 4-й поправки к Конституции США. Приведем ее текст: «Право народа на охрану личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов не должно нарушаться. Ни один ордер не должен выдаваться иначе, как при наличии достаточного основания, подтвержденного присягой или торжественным заявлением; при этом ордер должен содержать подробное описание места, подлежащего обыску, лиц или предметов, подлежащих аресту». 4-я поправка получила расширительное толкование благодаря ряду решений Верховного Суда США. В частности, именно из содержания 4-й поправки было выделено как самостоятельное право на неприкосновенность частной жизни [4, с. 19]. Требования 4-й поправки распространены и на прослушивание телефонных переговоров, осуществление электронного наблюдения за гражданами. Основной принцип 4-й поправки заключается в том, что действие государственных органов, ограничивающее право на приватность, должно быть обосновано конкретными подозрениями: именно данное лицо при нахождении в определенном месте осуществляет преступную деятельность. Акт о патриотизме отходит от требований конкретности, позволяя собирать всю электронную информацию, которая уже «просеивалась» спецслужбами

на предмет контроля за иностранными спецслужбами и террористами. В то же время «просеивание» не означало, что невостребованная информация удалялась, она систематизировалась, хранилась, могла использоваться в дальнейшем. С учетом зависимости современного человека от электронных форм передачи информации, нетрудно представить, что все сферы частной жизни становятся под тотальный контроль. Через социальные сети, электронную переписку можно узнать круг общения и интересов, деловые, личные связи, предпочтения, финансовые запросы и многое другое. Если спецслужбам идти стандартным путем, то в отношении каждого подозреваемого необходимо получать судебный ордер, который не может быть выдан на неограниченное время. В ордере должна быть указана цель изъятия информации и пределы ее получения. Акт о патриотизме убирал все указанные барьеры. При его принятии основной аргумент сторонников основывался на том, что террор – внешняя угроза. А неграждане США не могут обладать полным объемом прав, записанных в Конституции США.

Акт о свободе – весьма объемный документ, содержащий в себе точечные изменения ранее действовавших нормативных актов. При его прочтении складывается впечатление, что благодаря включению различных детализирующих уточнений сделана общая попытка создать фон реформирования спецслужб. Однако с учетом того, что сами представители ФБР и Агентства национальной безопасности ратовали за его скорейшее принятие, закрадывается большое сомнение в искренности разработчиков Акта. Во-первых, сложно представить правоохранительные органы, которые радеют за уменьшение своих полномочий в период, который вряд ли можно охарактеризовать как спокойный с точки зрения активности иностранных разведок и деструктивных организаций. Во-вторых, автором Акта о свободе стал конгрессмен, который внес в парламент Акт о патриотизме. Вряд ли его взгляды так резко изменились. Политические высказывания о злоупотреблениях правоприменителей больше похожи на крокодиловы слезы.

В то же время некоторые моменты Акта о свободе заслуживают внимания. Необходимо признать, что борьба с терроризмом становится эффективной тогда, когда спецслужбы действуют на шаг впереди, предотвращают теракты, а не реагируют на случившиеся трагические события. С учетом интернет-технологий и активности в этом сегменте экстремистских организаций понятно, что без определенного контроля трудно достичь значимого результата. Вмешательство в частную жизнь – неизбежный эффект от расширения полномочий правоохранительных органов по профилактике преступной деятельности.

Особенностью американской системы борьбы с террористами выступает то, что выдачей судебного ордера на электронное наблюдение по FISA ведает специально созданный суд, либо специально назначенный Верховным Судом США судья. Запрос может оформить как Генеральный прокурор США, так и глава Центральной разведки. В запросе должны быть четко указаны данные лица, в отношении которого вводится электронное наблюдение. Акт о свободе учитывает, что террористы могут пользоваться различными способами связи, шифроваться, менять сим-карты, а также вести переговоры под вымышленными именами. В каждом из приведенных случаев ордер может лишь давать общее описание: известное имя лица, его ник, географию его нахождения, место арендуемой квартиры и т.д. В случае возникновения каких-то общих сомнений в законности наблюдения судья может назначить эксперта, известного своими достижениями в области защиты права на неприкосновенность частной жизни. Эксперт, в свою очередь, представляет собственное заключение, которое либо поддерживает запрос, либо указывает на его недостатки. Срок судебного ордера ограничен. Он выдается на 90 дней, но может быть продлен еще на 90 дней. Есть исключение: если наблюдение осуществляется в отношении иностранной организации или иностранного гражданина, то ордер может быть выдан на один год.

При направлении ордера в телефонную компанию последняя обязана будет раскрыть всю информацию: имя клиента, его звонки, время, длительность, место нахождения в системе глобального позиционирования, идентификатор телефона и т.д., на нее также возлагается обязанность по соблюдению режима государственной тайны. Оперативные мероприятия должны осуществляться таким образом, чтобы лицо, в отношении которого они проводятся, не могло их выявить. Действия должны носить скрытный характер.

Вводится правило о ежегодном опубликовании отчета об исполнении Акта о свободе. Однако Отчет не может содержать сведения, затрагивающие национальную безопасность США.

Есть еще один момент, заслуживающий внимание. Акт о свободе часть контролирующих функций возлагает на сами интернет-компании и организации, оказывающие услуги по телефонии. С принятием данного документа сами юридические лица обладают правом сбора, систематизации и хранения конфиденциальной информации о своих клиентах, если данная информация носит подозрительный характер. Государство в этом случае выделяет финансовые ресурсы для ведения подобных массивов персональных данных. Подобное введение насторожило очень многих. Директор инновационной компании «X-lab» Саша Майнрат отмечает: «На сегодняшний день уже достоверно установлено, что АНБ вступило в сговор с целым рядом крупнейших компаний-операторов социальных сетей с целью получения доступа к информации, необходимой для проведения следственных действий. Другое дело, что мы не знаем масштабов этого сотрудничества. Зато мы знаем, что в тексте Акта о свободе США спрятаны несколько оговорок, одна из которых предусматривает государственные выплаты частным компаниям за сбор информации о пользователях. Другая поправка гарантирует им освобождение от ответственности даже в том случае, если суд сочтёт предоставление информации незаконным. В этом кроется одна из причин, по которым так много интернет-компаний сейчас всячески лоббируют принятие Акта о свободе США – ведь он сулит им деньги и уход от ответственности на случай, если их деятельность будет признана незаконной» [8].

Таким образом, Акт о свободе, принятый в 2015 г. – документ, несущий в себе большую идеологическую нагрузку. На эту сторону указывает само краткое наименование документа (хотя к свободе он имеет самое посредственное отношение). Его главная задача – заявить всему миру о намерениях США попрежнему придерживаться принципов защиты гражданских прав человека. Сам факт, что главными лоббистами Акта выступали ФБР и Агентство национальной безопасности, свидетельствует о том, что он был призван лишь заретушировать те тотальные полномочия, которые получили американские спецслужбы после 11 сентября 2001 г. В то же время многие элементы данного документа заслуживают внимания и со стороны отечественного законодателя. Во-первых, та общественная дискуссия, которая предшествовала принятию Акта, усиливает доверие к правоохранительной системе. Необходимо придерживаться принципа разумной открытости в ряде вопросов борьбы с терроризмом [3]. Кстати, представление ежегодного отчета об исполнении Акта о свободе тоже способствует повышению уровня доверия к спецслужбам. Во-вторых, подтверждение принципа экстраординарности по отношению к террористам не был подвергнут сомнению. Введение специального суда, уполномоченного на выдачу ордера на проведение оперативных мероприятий в отношении террористов и шпионов – распространенная мировая практика. В-третьих, в США присутствует разделение уровней защиты гражданских прав собственных граждан и иностранцев, заподозренных в террористической деятельности.

Любые меры, направленные на борьбу с терроризмом (особенно если они доказали свою эффективность), должны внимательно анализироваться российским законодателем. С учетом требований Российской Конституции, особенностей

правовой системы, те или иные меры могут найти свое воплощение и в наших, отечественных, законодательных актах, направленных на противодействие терроризму.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Войниканис Е. Privacy vs security: баланс интересов в информационном обществе / Е. Войниканис, А. Савельев, Л. Головки, П. Катков, Д. Котенко, В. Архипов // Закон. — 2016. — № 4. — С. 19–25.
2. Каримов В.Х. Возможности реализации государством комплекса мер по предотвращению террористических угроз / В.Х. Каримов // Российский следователь. — 2016. — № 16. — С. 38–41.
3. Романовский Г.Б. Право на восстание и «цветные» революции в современном мире / Г.Б. Романовский // Российский журнал правовых исследований. — 2016. — № 1. — С. 65–72.
4. Романовский Г.Б. Право на неприкосновенность частной жизни в конституциях, законе и юридической науке / Г.Б. Романовский // Гражданин и право. — 2016. — № 4. — С. 15–28.
5. Романовский Г.Б. Современное развитие международного гуманитарного права (к 100-летию с начала Первой мировой войны и 75-летию с начала Второй мировой войны) / Г.Б. Романовский // Гражданин и право. — 2014. — № 8. — С. 3–16.
6. Чернядьева Н.А. Американская региональная (ОАГ) и национальная (США) модели борьбы с международным терроризмом / Н.А. Чернядьева // Международное уголовное право и международная юстиция. — 2016. — № 1. — С. 26–29.
7. Чернядьева Н.А. О недопустимости признания террористов субъектами международного гуманитарного права / Н.А. Чернядьева // Право в Вооруженных Силах. — 2017. — № 3. — С. 93–98.
8. Эксперт: Акт о свободе позволит США платить компаниям за помощь в шпионаже (2 июня 2015) / Сетевое издание АНО «ТВ-Новости» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://russian.rt.com/article/95094> (дата обращения: 12.08.2017).
9. Act on the «To reform the authorities of the Federal Government to require the production of certain business records, conduct electronic surveillance, use pen registers and trap and trace devices, and use other forms of information gathering for foreign intelligence, counterterrorism, and criminal purposes, and for other purposes». Available at: <https://www.congress.gov/114/bills/hr2048/BILLS-114hr2048enr.pdf> (accessed 12.08.2017).
10. Act on the «Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism». Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf> (accessed 12.08.2017).
11. Roberts D. Patriot Act author prepares bill to put NSA bulk collection «out of business» // The Guardian. 2014. 20 January. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2013/oct/10/nsa-surveillance-patriot-act-author-bill> (accessed 12.08.2017).

REFERENCES

1. Voinikanis E., Savel'ev A., Golovko L., Katkov P., Kotenko D., Arkhipov V. Privacy vs security: balance of interests in the information society. *Zakon = Law*, 2016, no. 4, pp. 19 – 25 (in Russian).
2. Karimov V.Kh. Possibilities for the state to implement a set of measures to prevent terrorist threats. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2016, no. 16, pp. 38 – 41 (in Russian).
3. Romanovsky G.B. Right to revolt and «colored» revolutions in the modern world. *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniï = Russian journal of legal studies*, 2016, no. 1. pp. 65-72 (in Russian).
4. Romanovsky G.B. The right to privacy in constitutions, law and legal science. *Grashdanin i parvo = Citizen and Law*, 2016, no. 4, pp. 15-28 (in Russian).

5. Romanovsky G.B. The modern development of international humanitarian law (to the 100th anniversary of the outbreak of World War I and the 75th anniversary of the Second World War). *Grazhdanin i parvo = Citizen and Law*, 2014, no. 8, pp. 3-16 (in Russian).

6. Cherniad'eva N.A. American regional (OAS) and national (US) models of combating international terrorism. *Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo i mezhdunarodnaia iustitsia = International Criminal Law and International Justice*, 2016, no. 1, pp. 26 – 29 (in Russian).

7. Cherniad'eva N.A. On the Inadmissibility of Recognizing Terrorists as Subjects of International Humanitarian Law. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh = Law in Armed Forces*, 2017, no. 3, pp. 93 – 98 (in Russian).

8. *Ekspert: Akt o svobode pozvolit SShA plaitit' kompaniiam za pomoshch' v shpionazhe* [Expert: Freedom Act will allow US to pay companies for espionage]. Available at: <https://russian.rt.com/article/95094> (accessed 12.08.2017).

9. Act on the «To reform the authorities of the Federal Government to require the production of certain business records, conduct electronic surveillance, use pen registers and trap and trace devices, and use other forms of information gathering for foreign intelligence, counterterrorism, and criminal purposes, and for other purposes». Available at: <https://www.congress.gov/114/bills/hr2048/BILLS-114hr2048enr.pdf> (accessed 12.08.2017).

10. Act on the «Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism». Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf> (accessed 12.08.2017).

11. Roberts D. Patriot Act author prepares bill to put NSA bulk collection «out of business» // *The Guardian*. 2014. 20 January. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2013/oct/10/nsa-surveillance-patriot-act-author-bill> (accessed 12.08.2017).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Романовская Ольга Валентиновна — доктор юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: vlad93@sura.ru.

AUTHOR

Romanovskaya Olga Valentinovna — Doctor of law, professor, Head of department of State and Legal Subjects, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: vlad93@sura.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Романовская О.В. Акт о свободе: ограничения прав человека в США в целях противодействия терроризму/ О.В. Романовская // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2017. — Т. 5, № 3 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Romanovskaya O.V. The Freedom Act: Restrictions of Human Rights in the US for Countering Terrorism. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2017, vol. 5, no. 3, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).