

О. В. Романовская

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

АКТ О ПАТРИОТИЗМЕ: ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ В США В ЦЕЛЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ¹

Аннотация. В статье анализируется американская концепция защиты права на неприкосновенность частной жизни, а также допустимые ограничения данного права в условиях предотвращения террористических угроз. Рассмотрены основные положения Акта о патриотизме (полное название – Акт «О сплочении и укреплении Америки путем обеспечения надлежащими средствами, требуемыми для пресечения и воспрепятствования терроризму»), принятого в США в ответ на террористический акт, совершенный 11 сентября 2001 г. Особое внимание уделено полномочиям спецслужб по осуществлению контроля за электронными формами общения. Основные последствия принятия Акта о патриотизме: упрощена процедура выдачи ордера на прослушивание «кочующих» разговоров; расширены полномочия спецслужб по оперативному наблюдению за Интернетом; распространена процедура контроля за абонентами телефонных разговоров (без получения судебного ордера) на контроль обмена сообщениями по электронной почте; расширена юрисдикционная компетенция суда, выдающего ордер на электронное наблюдение.

Ключевые слова: право на неприкосновенность частной жизни, спецслужбы, защита, Акт о патриотизме, терроризм, угроза.

O. V. Romanovskaya

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

THE PATRIOT ACT: RESTRICTIONS ON THE RIGHT TO PRIVACY IN THE US IN ORDER TO COUNTER TERRORISM

Abstract. The article analyzes the American concept of protecting the right to privacy, as well as the permissible restrictions of this right in the context of preventing terrorist threats. The main provisions of the Act on patriotism (the full title is the Act on the «Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism») was adopted in the United States in response to the terrorist act of September 11, 2001. Particular attention is paid to the powers of special services to monitor electronic forms of communication. The main consequences of the adoption of the Act on patriotism: the procedure for issuing a warrant for listening to «roaming» conversations is simplified; the powers of special services to monitor the Internet are expanded; the procedure for monitoring telephone subscribers (without receiving a court order) for monitoring the exchange of messages by e-mail is common; the jurisdictional competence of the court issuing an electronic surveillance order has been expanded.

Key words: the right to privacy, special services, protection, the Act on Patriotism, terrorism, threat.

Статья 23 Конституции РФ закрепляет право на неприкосновенность частной жизни, выделяя в части дополнительное – право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Мы живем в век

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

информационных технологий, когда коммуникативное общение между людьми происходит с помощью электронных средств передачи информации. Вайбер, Вацап, Фейсбук, иные социальные сети – все это становится уже частью жизни каждого из нас. При всей их удобности нельзя забывать, что они могут стать и средством осуществления противоправных действий. Подобные опасения актуализируются в свете нарастания террористических угроз. Неслучайно, что после совершения громких терактов в каждом государстве поднимается вопрос об осуществлении контрольных действий за сферой электронного общения граждан [4]. Однако в этом случае возникают и соответствующие опасения: не ставит ли таким образом государство под жесткий контроль повседневную жизнь граждан, не связанных каким-либо образом с преступниками и террористами? При расширении полномочий спецслужб «побочным эффектом» выступает их возможность широкого сбора информации, в рамках которой, безусловно, ставится под контроль частная жизнь большого количества граждан, чем можно себе представить в процессе противодействия противоправной деятельности. Если упростить: система контроля будет представлять невод, который сможет охватить не только «нужную рыбу» (террористов, преступников, их пособников), но и ту, которая попадетса случайно (простых граждан). Систематизация полученной информации в отношении значительного числа граждан важна для последующих манипуляций.

В подобной деятельности правоохранительных органов всегда важна «золотая середина». С одной стороны, их полномочия должны соответствовать тем реальным угрозам правам и свободам граждан, государству, обществу, чтобы они могли им эффективно противостоять (а главное предотвращать). С другой стороны – общество должно быть согласно на определенный уровень вторжения в личную свободу, но именно в таких пределах, чтобы государство могло использовать полученные полномочия для защиты граждан, а не для постановки их под тотальный полицейский контроль.

Ярким примером обсуждения заявленной проблематики стали действия администрации Президента США после масштабной террористической атаки 11 сентября 2001 г. Итогом стало 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 [8]), который в СМИ получил сокращенное наименование – Акт о патриотизме (или Патриотический акт). Уже 24 октября 2001 г. он был утвержден Палатой представителей Конгресса США: 357 голосов «за», 66 – «против». В Сенате только один голос был против (98 – «за»). 26 октября Закон был подписан Президентом США. Основным идеологом и разработчиком Закона выступил Генеральный прокурор США Джон Эшкрофт.

Столь спешное принятие объемного документа (причем вносящего изменения во многие законодательные акты) добавило аргументов сторонникам конспирологической версии теракта 11 сентября, согласно которой официальные власти США, как минимум, были заинтересованы в его совершении [6]. Акт о патриотизме был обозначен как временный документ, который подлежал периодической пролонгации. В течение 2005 – 2007 гг. происходили ожесточенные дискуссии о целесообразности данного документа, в конечном итоге был найден компромисс: закон был изменен (в части изъятия наиболее одиозных моментов: некоторых полномочий спецслужб и возможности Президента США снимать и назначать прокуроров).

Обратимся к некоторым положениям Акта о патриотизме, особенно к тем, которые зачастую оставались «за кадром» общественного обсуждения.

1. В первых статьях документа учреждается специальный фонд «Антитеррор», основная функция которого восстановление инфраструктуры, поврежденной в результате террористических атак, финансирование операций по

расследованию терактов, преследованию преступников, выплаты агентам, оплата расходов по задержанию террористов в иных странах.

2. Отдельный раздел посвящен декларации осуждения дискриминации в отношении арабов-американцев и американцев, исповедующих ислам. Подчеркнуто, что они имеют такие же права, как и все американцы: «Они играют важную роль в жизни нашей нации». Выделено, что концепция индивидуальной ответственности за правонарушение священна для американского общества и в равной степени относится ко всем религиозным, расовым и этническим группам.

3. Предусматривается создание специального центра в ФБР с бюджетом в 200 миллионов долларов в год, обеспечивающего, в том числе, техническое обеспечение антитеррористических мероприятий.

Основные юридические последствия принятия Акта о патриотизме 2001 г. можно сформулировать следующим образом.

1. Была проведена связь между террористической деятельностью и организованной преступностью, что серьезным образом усилило ответственность за подготовку теракта и иные составы преступления, которые носят террористическую направленность. Кстати, именно эти нововведения не получили в обществе реакции отторжения. Карательная составляющая, применяемая непосредственно к террористам и их пособникам, не вызывает сомнения.

2. Были закреплены многие базовые понятия, такие как «международный терроризм», «внутренний терроризм», «кибертерроризм». Последнее понятие отсутствует в российском законодательстве, что многими специалистами давно оценивается как определенный недостаток нашей правовой системы. Последние события мая 2017 г. показали, что киберпространство становится не просто полем деятельности для разовых мошенников, а средством шантажа целых государств. Хакеры попытались отключить всю систему здравоохранения Великобритании от всемирной сети и заразить компьютеры медицинских организаций вредоносными программами, что повлекло за собой нанесение значительного урона структуре организации здравоохранения.

Приведем в качестве примера определение международного терроризма, которое в ст. 2331 (глава 113В «Терроризм») Федерального уголовного кодекса трактуется как деятельность, которая:

«(А) включает акты насилия или акты, представляющие угрозу человеческой жизни, которые являются нарушением уголовных законов Соединенных Штатов или какого-либо штата, либо которые являлись бы уголовно наказуемым деянием, если были бы совершены в пределах юрисдикции Соединенных Штатов или какого-либо штата;

(В) выглядит направленной на запугивание или принуждение гражданского населения; на оказание влияния на политику какого-либо правительства посредством запугивания или принуждения; либо на оказание воздействия на действия какого-либо правительства посредством массового поражения, убийства государственного деятеля или его похищения;

(С) имеет место преимущественно вне территориальной юрисдикции Соединенных Штатов или осуществляется с пересечением государственных границ в смысле используемых для ее осуществления средств, лиц, избранных объектами запугивания или принуждения, либо места, в котором действуют или ищут себе убежище нарушители» [3].

3. Разрешено Генеральному прокурору США устанавливать превентивное заключение иностранных граждан при наличии подозрения в участии в террористической деятельности или иной деятельности, угрожающей национальной безопасности. Наиболее острые дискуссии вызывали широкие формулировки – «наличие подозрений» и «иная деятельность, угрожающая национальной безопасности». Генеральный прокурор США наделялся также правом на выдворение иностранцев за пределы страны практически без возможности его обжалования в

судебном порядке. Обращает внимание, что именно возможность выдворения «подозрительных» иностранцев находится в центре общественных дискуссий большинства стран Западной Европы. Теракты, совершенные в течение 2014–2017 гг., были прогнозируемыми, поскольку практически все их исполнители находились под определенным контролем со стороны спецслужб. Однако невозможность осуществления превентивных мер приводила к бездействию.

Акт о патриотизме самым серьезным образом затрагивал право на неприкосновенность частной жизни. В США это право охватывается единым словом «прайвеси», сформулированным впервые в решении Верховного Суда США (автор решения – судья Дуглас) в деле «Griswoldv. Connecticut» в 1965 г. Это право было выведено из первых пяти поправок к Конституции США, эти поправки «создали определенные сферы («полутени») неприкосновенности частной жизни» [5]. Дуглас сделал основной акцент на содержании IV Поправки, относящейся к неприкосновенности личности: «Неуказанные четко в Конституции права из сферы «полутеней» охраняют различные аспекты неприкосновенности частной жизни» [7, с. 36]. Необходимо отметить, что в США процедуры оформления ордеров на осуществление электронного наблюдения (включающего прослушивание телефонных переговоров) различаются в зависимости от того, в отношении кого будет выдаваться ордер: гражданина США или иностранца.

В отношении контроля частной жизни иностранцев действует Закон 1978 г. о наблюдении за деятельностью иностранных разведывательных служб в США. Правом выдачи санкции на электронное наблюдение (при соблюдении определенных условий) обладает также Президент США (не орган судебной власти), но только в отношении иностранного гражданина [2, с. 83]. Основным контролирующим органом выступает только прокуратура США. Порядок электронного наблюдения в отношении граждан США юридически громоздок, он неоднократно корректировался после принятия значимых решений Верховным Судом США, среди которых по делам: «Bergerv. NewYork» (1967), «Katzv. UnitedStates» (1967), «Silvermanv. UnitedStates» (1967) и др. Но даже при этом в случае наличия угрозы национальной безопасности ордер на осуществление электронного наблюдения в отношении гражданина США выдавался специально созданным судом.

Акт о патриотизме ввел изменения в правила получения ордера на осуществление электронного наблюдения: упрощена процедура выдачи ордера на прослушивание «кочующих» разговоров (не в отношении конкретного номера телефона, а в отношении владельца телефона, вне зависимости с каких телефонных номеров он ведет переговоры); расширены полномочия спецслужб по оперативному наблюдению за Интернетом (отслеживание посещения сайтов, в том числе, с которых можно вести электронную переписку, в некоторых случаях без получения судебного ордера, только с согласия спецпрокурора); распространена процедура контроля за абонентами телефонных разговоров (без получения судебного ордера) на контроль обмена сообщениями по электронной почте; расширена юрисдикционная компетенция суда, выдающего ордер на электронное наблюдение (ее распространение на всю территорию США). Акт о патриотизме ввел дополнительные обязанности операторов связи и интернет-провайдеров выдавать информацию по запросам ФБР о потребителях своих услуг.

Акт о патриотизме ввел правовую основу под уже действовавшую программу ФБР глобальной слежки с помощью автоматической системы шпионажа «Carnivore», вскрывающей и анализирующей информацию с интернет-страниц и серверов электронной почты. По сути, данная программа осуществляет систематизацию вскрытой информации по определенным критериям с ее архивированием и хранением на жестких дисках. Данные не уничтожаются и могут быть извлечены по мере необходимости: «Пакеты могут выбираться на основании IP-адреса или, в случае электронной почты, по имени пользователя в полях TO и FROM, а в отдельных случаях – на основании их содержания. Перехваченные пакеты могут

быть зарегистрированы полностью (полнотекстовый режим). Регистрация также может ограничиться только адресной частью (режим по ключевым словам), включающей IP-адрес и имя пользователя» [1]. Кстати, существуют и иные аналогичные программы: Omnivore и Etherpeek.

Благодаря принудительной установке данной программы меняется вся концепция ограничений права на неприкосновенность частной жизни. Если ранее для осуществления электронного наблюдения требовался предварительный ордер судьи (в отношении конкретного лица и с заранее определенной целью), то в настоящее время происходит автоматическая архивация электронных данных. Ордер судьи (если и требуется) выдается по факту допуска к уже полученной информации. Основные опасения исходят из того, что спецслужбы могут получить доступ к информации и без судебного разрешения. Рамки контроля заметно сужаются. Отследить факт ознакомления с полученной информацией без соответствующего разрешения практически невозможно. С другой стороны, это позволяет спецслужбам вести разведывательную оперативную деятельность по выявлению террористических угроз. Но в этом случае происходит тотальный контроль за гражданами собственного государства, а как показала практика – и за иностранными гражданами тоже (включая электронное общение глав иностранных государств). В 2013 г. бывший сотрудник американских спецслужб Эдвард Сноуден предал огласке масштаб слежки спецслужб США: ею окутан весь мир.

Опасения по созданию подобных средств тотального контроля высказывались задолго до их появления. Еще в январе 1981 г. была заключена Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (Российская Федерация к ней присоединилась), цель которой состоит «в обеспечении на территории каждой Стороны для каждого физического лица, независимо от его гражданства или местожительства, уважения его прав и основных свобод, и в частности его права на неприкосновенность частной жизни, в отношении автоматизированной обработки касающихся его персональных данных («защита данных»)». Ст. 5 Конвенции устанавливает общее правило: «Персональные данные, подвергающиеся автоматизированной обработке:

- a) собираются и обрабатываются на справедливой и законной основе;
- b) хранятся для определенных и законных целей и не используются иным образом, несовместимым с этими целями;
- c) являются адекватными, относящимися к делу и не чрезмерными для целей их хранения;
- d) являются точными и, когда это необходимо, обновляются;
- e) сохраняются в форме, позволяющей идентифицировать субъекты данных, не дольше, чем это требуется для целей хранения этих данных».

Предусматриваются изъятия и ограничения, в том числе, в целях осуществления уголовного преследования и защиты безопасности государства и общественного устройства. Но сейчас уже видно, что общих декларативных правил явно недостаточно для обеспечения права каждого на неприкосновенность частной жизни.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Власихин В.А. «Патриотический акт»: юридический анализ / Портал «Agentura.ru» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.agentura.ru/dossier/usa/zakon-antiterror/> (дата обращения: 10.08.2017).
2. Гриняев С. Интернет под колпаком /С. Гриняев // «Независимое военное обозрение», приложение к «Независимой газете» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://nvo.ng.ru/spforces/2001-05-18/7_Internet.html (дата обращения: 10.08.2017).
3. Николайчик В.М. США: полицейский контроль над обществом. — М. : Наука, 1987. — 192 с.

4. Романовский Г.Б. Право на восстание и «цветные» революции в современном мире / Г.Б. Романовский // Российский журнал правовых исследований. — 2016. — № 1. — С. 65–72.

5. 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.

6. 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.

7. Франковски С. Верховный Суд США о гражданских правах и свободах / С. Франковски, Р. Гольдман, Э. Лентовска. — Варшава: БЕГА, 1997. — 254 с.

8. 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).

REFERENCES

1. Vlasikhin V.A. «*Patrioticheskii akt*»: *iridicheskii analiz* ("The patriotic act": legal analysis). Available at: <http://www.agentura.ru/dossier/usa/zakon-antiterror/> (accessed 10.08.2017).

2. Griniaev S. Internet pod kolpakom (Internet under a cap). Available at: http://nvo.ng.ru/spforces/2001-05-18/7_Internet.html (accessed 10.08.2017).

3. Nikolaichik V.M. *SShA: politseiskii kontrol' nad obshchestvom* [USA: police control over society]. Moscow, Nauka Publ., 1987, 192 p.

4. Romanovsky G.B. Right to revolt and «colored» revolutions in the modern world. *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy = Russian journal of legal studies*, 2016, no. 1. pp. 65-72 (in Russian).

5. Romanovsky G.B. The right to privacy in constitutions, law and legal science. *Grazhdanin i parvo = Citizen and Law*, 2016, no. 4, pp. 15-28 (in Russian).

6. 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).

7. Frankovski S., Goldman R., Lentovska E. *Verkhovnyi Sud SShA o grazhdanskikh pravakh i svobodakh* [The USA Supreme Court about the civil rights and freedoms]. Varshava, BEGA Publ., 1997, 254 p.

8. 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).

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 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 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Romanovskaya O.V. The patriot act: restrictions on the right to privacy in the us in order to counter terrorism. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2017, vol. 5, no. 2, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).