

УДК 351.862(73)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.5.33>

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ США

Циганов О.Г.,
*доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу науково-правових експертиз
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
ORCID: 0000-0002-8924-1139
e-mail: artur-8461@i.ua*

Циганов О.Г. Правове забезпечення системи внутрішньої безпеки США.

У статті досліджено сучасний стан правового забезпечення системи внутрішньої безпеки Сполучених Штатів Америки, яка є прикладом держави, що створила одну з найскладніших і водночас найефективніших моделей внутрішньої безпеки, здатну адаптуватися до динамічних викликів XXI століття. Зазначено, що формування сучасної американської системи внутрішньої безпеки розпочалося після терористичних атак 11 вересня 2001 року, коли національні інститути безпеки зазнали суттєвої критики через брак координації між федеральними агентствами.

З'ясовано, що розвиток нормативно-правової основи внутрішньої безпеки США має комплексний і багаторівневий характер, поєднуючи правові, організаційні та демократичні механізми захисту держави й суспільства. Визначено, що основоположним актом є The Homeland Security Act of 2002, згідно з яким створено Department of Homeland Security (DHS) – інтегрований орган, що об'єднав 22 федеральні агентства з метою координації діяльності у сферах протидії тероризму, контролю кордонів, охорони критичної інфраструктури, кіберзахисту, реагування на надзвичайні ситуації та управління ризиками. Розкрито зміст The Stafford Act як законодавчої основи кризового реагування і взаємодії між рівнями влади. Звернено увагу, що в США визначальним елементом правового балансу між діяльністю держави по забезпеченню безпеки і дотриманням демократичних принципів є обмеження використання збройних сил у внутрішніх справах. Posse Comitatus Act та Insurrection Act визначено як ключові гарантії цивільного контролю над військовими структурами та запобіжники надмірного застосування сили всередині країни. Freedom of Information Act і Privacy Act of 1974 розглянуто як інструменти забезпечення прозорості діяльності урядових інституцій, підзвітності та захисту прав людини. Доведено, що правова модель внутрішньої безпеки США ґрунтується на принципах верховенства права, балансу між безпекою і свободою, відкритості влади та демократичного контролю.

Зроблено висновок, що досвід США має практичне значення для України в умовах повномасштабної війни, зокрема у формуванні єдиної системи внутрішньої безпеки, удосконаленні кризового законодавства, розвитку цивільного нагляду та зміцненні правової відповідальності держави перед громадянами.

Ключові слова: правове забезпечення, внутрішня безпека, США, Міністерство внутрішньої безпеки, демократичний контроль, національна стійкість.

Tsyhanov O.G. Legal framework of the U.S. internal security system.

The article examines the current state of the legal framework of the United States' internal security system, which serves as an example of a state that has developed one of the most complex and, at the same time, most effective models of internal security –capable of adapting to the dynamic challenges of the 21st century. It is noted that the formation of the modern American system of internal security began after the terrorist attacks of September 11, 2001, when national security institutions faced significant criticism for the lack of coordination among federal agencies.

It establishes that the development of the regulatory and legal foundations of U.S. internal security is complex and multi-level, combining legal, organizational, and democratic mechanisms for the protection

of the state and society. The fundamental legal act in this sphere is The Homeland Security Act of 2002, under which the Department of Homeland Security (DHS) was established – an integrated body that united 22 federal agencies to coordinate activities in counterterrorism, border control, protection of critical infrastructure, cybersecurity, emergency response, and risk management. The content of The Stafford Act is revealed as the legislative basis for crisis response and intergovernmental cooperation. Attention is drawn to the fact that in the United States, a defining element of the legal balance between the state's security activities and the observance of democratic principles is the restriction on the use of the armed forces in domestic affairs. The Posse Comitatus Act and Insurrection Act are defined as essential safeguards ensuring civilian control over the military and limiting the domestic use of force. The Freedom of Information Act (FOIA) and Privacy Act of 1974 are examined as key instruments of governmental transparency, accountability, and protection of human rights. It is argued that the American model of internal security operates under the rule of law and a democratic system of checks and balances that prevent power abuse while maintaining national resilience.

The study concludes that the U.S. experience is of high practical relevance for Ukraine under conditions of full-scale war, particularly for developing a unified internal security system, improving crisis legislation, enhancing civilian oversight, and strengthening the legal responsibility of the state toward its citizens as a foundation of democratic stability and public trust.

Key words: legal framework, internal security, the United States, Department of Homeland Security, democratic oversight, resilience.

Постановка проблеми. Російсько-українська війна триває вже більше десяти років. У лютому-березні 2014 року наш «північний сусід», порушуючи норми та принципи міжнародного права, анексував український півострів Крим й, надалі, окупував окремі райони Донецької та Луганської областей. 24 лютого 2022 року розпочалося повномасштабне вторгнення російських військ на територію української держави. Отже, «холодна» фаза гібридної війни Росії проти України переросла в «гарячу» фазу, неприховану військову агресію.

На сьогодні повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України є головною та найактуальнішою загрозою для національної безпеки нашої країни. Ця загроза має багатовимірний характер і включає, зокрема: воєнні дії, кібератаки, енергетичний та інформаційний тиск, підривну діяльність на економічному й соціальному рівнях, тероризування цивільного населення України. За цих умов важливе значення для сектору безпеки і оборони України має позитивний досвід організації й функціонування системи забезпечення національної безпеки (в тому числі внутрішньої її складової) провідних країн світу.

Сполучені Штати Америки є прикладом держави, що створила одну з найскладніших і водночас найефективніших моделей внутрішньої безпеки, здатну адаптуватися до динамічних викликів XXI століття. Формування сучасної американської системи внутрішньої безпеки розпочалося після терористичних атак 11 вересня 2001 року, коли національні інститути безпеки зазнали суттєвої критики через брак координації між федеральними агентствами. Результатом став ухвалений Конгресом США Закон про внутрішню безпеку 2002 року (*The Homeland Security Act of 2002*) [1], який започаткував створення Міністерства внутрішньої безпеки (*Department of Homeland Security (DHS)*) – нового мегавідомства, що об'єднало 22 окремі структури у єдиний комплекс для запобігання, реагування та мінімізації наслідків загроз внутрішній безпеці країни.

Метою цієї статті є всебічне дослідження правових засад функціонування системи внутрішньої безпеки США та формулювання пропозицій щодо використання цього досвіду для вдосконалення законодавства України у безпековій сфері.

Стан опрацювання проблематики. У науковій літературі внутрішня безпека США розглядається як результат синтезу адміністративного, правового та політичного управління. Дослідники (зокрема, М.П. Невітт, Дж. Стіл, Дж. Маккормік) наголошують, що після 2002 року головним принципом безпекової політики США став всеурядовий підхід («*whole-of-government approach*»), за якого кожен федеральний орган має брати участь у забезпеченні безпеки країни [2]. Водночас інші науковці (Т. Балуніс, В. Кемпбел) вказують на політичні ризики надмірної централізації DHS, що може створювати дублювання функцій і бюрократичні бар'єри [3].

Українські дослідники останніми роками також активно звертаються до аналізу американського досвіду. Так, А. Мосейко та В. Негодченко розглядають адміністративні механізми публічного управління у сфері безпеки США, наголошуючи на ефективності багаторівневої взаємодії фе-

дерації, штатів і громад [4]. Є. Кобко та А. Даугуле аналізують публічно-правові засади забезпечення національної безпеки США, підкреслюючи значення системного правового підходу [5]. І. Тихоненко досліджує стратегію національної безпеки США як інструмент глобального лідерства [6], а А. Амро розкриває принципи формування державної політики у сфері безпеки, що базуються на інтеграції військових, економічних і гуманітарних чинників [7]. О. Гудима наголошує, що спрямованість реформ у секторах безпеки і оборони США полягає у забезпеченні збереження дієвості демократичних інститутів в умовах надзвичайних ситуацій [8].

Виклад основного матеріалу. Система внутрішньої безпеки Сполучених Штатів Америки (США) формувалася на основі послідовної еволюції правового регулювання, що охоплює понад два століття розвитку державності, але свого сучасного вигляду вона набула після 2001 року. Її нормативно-правові засади охоплюють як базові федеральні закони, так і численні підзаконні акти, доктринальні документи та стандарти управління ризиками.

Ключовим документом, який започаткував сучасну систему внутрішньої безпеки США, став Закон про внутрішню безпеку 2002 року (*The Homeland Security Act of 2002*) [1], ухвалений Конгресом після терористичних атак 11 вересня 2001 року. Відповідно до цього закону було створено Міністерство внутрішньої безпеки (*Department of Homeland Security (DHS)*) відомство нового типу, яке об'єднало 22 федеральні структури, зокрема Федеральне агентство управління в надзвичайних ситуаціях (*Federal Emergency Management Agency (FEMA)*), Адміністрацію транспортної безпеки (*Transportation Security Administration (TSA)*), Митно-прикордонну службу США (*U.S. Customs and Border Protection (CBP)*), Службу імміграційного та митного контролю США (*U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE)*), Секретну службу США (*U.S. Secret Service (USSS)*) та Берегову охорону США (*U.S. Coast Guard (USCG)*).

Вказаний закон визначив місію DHS як: «запобігати терористичним атакам у Сполучених Штатах, зменшувати вразливість Сполучених Штатів до тероризму, мінімізувати збитки та сприяти відновленню після терористичних атак, які все ж таки відбуваються» [1]. Вперше в історії США питання безпеки було розглянуто як комплексне міжвідомче завдання, а не як сукупність відомчих компетенцій. Згідно зі статтею 101(b) Закону, DHS наділено функціями стратегічного планування, координації між федеральними та місцевими органами влади, а також підготовки звітів Конгресу про стан національної безпеки.

Homeland Security Act запровадив також принцип «*whole-of-government approach*» – загальноурядового підходу, який означає узгоджену діяльність усіх органів влади в межах єдиної безпекової політики. Це стало основою для побудови інтегрованої системи реагування, що охоплює всі рівні державного управління: федеральний, штатний, місцевий і міжвідомчий.

Важливо, що закон уперше передбачив створення Ради внутрішньої безпеки (*Homeland Security Council (HSC)*) при Президентові США, покликаної координувати політику безпеки на стратегічному рівні, узгоджуючи її з діяльністю Ради національної безпеки (*National Security Council (NSC)*). Така двокомпонентна модель забезпечила зв'язок між державною політикою у сферах внутрішньої та зовнішньої безпеки, що стало передумовою реалізації концепції «*fusion doctrine*» – взаємопов'язаної системи інтегрованого управління безпекою.

Наступним фундаментальним нормативно-правовим актом у сфері реагування на надзвичайні ситуації став Закон Роберта Т. Стаффорда 1988 року про допомогу у разі стихійних лих та надзвичайних ситуацій (*Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 1988 (The Stafford Act)*) [9]. Це базовий федеральний закон США, який регулює організацію державного реагування на надзвичайні ситуації та катастрофи. Він визначає правові засади координації федеральних, штатних і місцевих органів під час стихійних лих, техногенних аварій і катастроф.

The Stafford Act став основою для створення «*federal disaster declaration system*» – механізму, за яким Президент США може офіційно оголосити катастрофу чи надзвичайну ситуацію, відкривши доступ до федеральних фондів допомоги штатам, зокрема фінансування, ресурси DHS і Національної гвардії. На основі цього акта було розроблено Національну систему реагування (*National Response Framework (NRF)*) – стратегічний документ DHS, який окреслює архітектуру управління кризами.

Після терактів 11 вересня 2001 року *The Stafford Act* був інтегрований у ширшу систему DHS і став юридичним фундаментом для *National Response Framework (NRF)* – загальнонаціонального плану дій у кризових ситуаціях. Його роль у системі внутрішньої безпеки є ключовою, адже саме він створив правову основу для роботи Федерального агентства управління в надзвичайних

ситуаціях (FEMA) і створення у березні 2004 року Національної системи кризового управління (*National Incident Management System (NIMS)*) – єдиної системи реагування на надзвичайні ситуації, яка стандартизувала комунікацію, структуру управління та логістику. NIMS встановлює п'ять основних принципів: єдність командування, масштабованість, інтегрованість, гнучкість та стандартизацію [10].

Завдяки цьому модель кризового реагування в США має системний характер: усі агенції використовують єдині протоколи, а відповідальність розподілена між усіма рівнями влади, що забезпечує ефективність дій у разі великих криз, як-от ураган “Катрина” (2005) чи пандемія COVID-19 (2020).

Отже, *The Stafford Act* є наріжним каменем американської системи реагування на надзвичайні ситуації. Він поєднав принципи федералізму, субсидіарності, громадської участі й фінансової відповідальності, створивши ефективний правовий механізм, який забезпечує не лише реагування, а й відновлення та підвищення національної стійкості.

Суттєвим елементом правового балансу між діяльністю держави по забезпеченню безпеки і дотриманням демократичних принципів є обмеження використання збройних сил у внутрішніх справах. Ці питання регулює Закон про військові загони (*Posse Comitatus Act (18 U.S.C. §1385)*), ухвалений ще 1878 року [11]. Закон забороняє використання збройних сил у правоохоронній діяльності (а саме, як поліцейських сил) на території США, якщо це прямо не передбачено законом.

Винятки щодо застосування збройних сил усередині країни визначені у Законі про придушення заколоту (бунту) (*Insurrection Act (10 U.S.C. §§251–255)*), який є одним із найстаріших (підписаний президентом Томасом Джефферсоном ще в 1807 році) й водночас найчутливіших законів США, що визначає порядок застосування збройних сил усередині країни для відновлення правопорядку, а саме надає президентові США на це дозвіл у випадках заколоту, насильницьких заворушень або загрози державному устрою [12]. Цей законодавчий акт є правовим механізмом «останньої інстанції», що використовується лише після офіційного звернення уряду штату або рішення Конгресу.

Як зазначає М. П. Невітт, ці норми утворюють «конституційну пожежну стіну» («*constitutional firewall*») між цивільним управлінням і військовими структурами, запобігаючи концентрації сили в руках виконавчої влади [2]. Таким чином, навіть під час кризових ситуацій американська система забезпечує дотримання принципу цивільного контролю, що є ключовою умовою демократичного врядування.

Варто вказати, що США одними з найперших у світі закріпили у законодавстві механізми публічності діяльності органів безпеки. Закон про свободу інформації 1966 року (*Freedom of Information Act (FOIA) (5 U.S.C. §552)*) [13] і Закон про захист приватності 1974 року (*Privacy Act of 1974*) [14] гарантують громадянам доступ до урядової інформації та встановлюють процедури захисту персональних даних.

Зокрема, FOIA є правовим стрижнем американської демократії, який встановлює обов'язок влади бути відкритою перед громадянами. Якщо до 1966 року уряд США діяв за принципом «*need to know*», тобто інформація вважалася закритою, якщо не доведено протилежне, то цей закон докорінно змінив цю логіку, запровадивши зворотний принцип «*right to know*» – право кожного громадянина знати, що робить держава. Отже, мета FOIA полягає у забезпеченні будь-якому громадянину США (а також іноземцям) права на доступ до офіційних документів і записів федеральних органів влади, крім випадків, прямо передбачених законом. У свою чергу *The Privacy Act of 1974* є одним із ключових законів США, який визначає правові засади захисту персональних даних і обмеження державного втручання в приватне життя громадян. Метою цього закону стало відновлення балансу між інтересами національної безпеки і правом особи на приватність, а також захист персональних даних громадян від неправомірного збору, використання або розповсюдження федеральними органами.

Водночас у структурі DHS функціонує Управління з питань громадянських прав та свобод (*Office for Civil Rights and Civil Liberties (CRCL)*) – спеціальний підрозділ, що здійснює моніторинг дотримання прав людини у діяльності прикордонних і міграційних служб, а також розглядає скарги громадян [15]. Це є проявом принципу *accountability*: підзвітності державних органів суспільству.

Після критики за надмірні повноваження спецслужб у межах Федерального Закону «Патріотичний акт США» (*USA Patriot Act (2001)* [16].) Конгрес ухвалив USA FREEDOM Act of 2015 [17],

який обмежив масовий збір даних, передбачив судовий нагляд за діяльністю розвідки та посилив механізми звітування до Конгресу. Це стало важливим кроком у забезпеченні балансу між безпекою та свободою громадян.

Висновки. Правове забезпечення внутрішньої безпеки США становить цілісну систему, в якій правові норми чітко регламентують повноваження органів виконавчої влади, забезпечують здійснення демократичного цивільного контролю і визначають процедури реагування на загрози. При цьому нормативно-правова база системи внутрішньої безпеки США має багаторівневу і взаємопов'язану структуру, де кожен акт виконує свою специфічну функцію від створення відповідних інституцій до регламентації механізмів реагування, забезпечення прозорості та захисту прав людини.

Основу цієї системи правового забезпечення складає *The Homeland Security Act of 2002*, який інтегрував під єдине керівництво функції запобігання кризовим ситуаціям, протидії загрозам, реагування на них та відновлення після кризових ситуацій. Допоміжні закони – *The Stafford Act*, *Posse Comitatus Act*, *Insurrection Act*, *Freedom of Information Act* і *Privacy Act of 1974* – утворюють правову рівновагу між безпекою держави та правами громадян, забезпечуючи прозорість і підзвітність влади.

Американська модель демонструє, що внутрішня безпека не може існувати без чіткої законодавчої бази, яка визначає межі застосування сили, механізми контролю й захисту громадянських прав. Вона заснована на принципах верховенства права, інституційної відкритості, багаторівневої взаємодії та відповідальності держави перед суспільством.

Для України, яка перебуває в умовах повномасштабної війни, цей досвід має особливе значення. Насамперед, у частині:

- створення єдиного правового поля внутрішньої безпеки з чітким розмежуванням повноважень між цивільними і військовими структурами;
- формування механізмів кризового реагування за зразком *Stafford Act*;
- посилення демократичного контролю і парламентського нагляду за діяльністю сектору безпеки і оборони;
- забезпечення прозорості державних дій і захисту персональних даних навіть у воєнний період;
- розбудови національної стійкості (resilience) шляхом інтеграції систем цивільного захисту, інформаційної безпеки та правової відповідальності.

Таким чином, правова модель внутрішньої безпеки США є переконливим прикладом того, як навіть у кризових чи воєнних обставинах держава може зберігати баланс між безпекою, демократією та правами людини. Для України це не просто орієнтир, а необхідний напрям у подальшому вдосконаленні законодавчої основи сектору внутрішньої безпеки в умовах тривалої збройної агресії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Homeland Security Act of 2002 / *U.S. Department of Homeland Security*. URL: https://www.dhs.gov/sites/default/files/2023-11/03_0116_hr_5005_enr.pdf (дата звернення: 05.10.2025).
2. Nevitt M.P. Unintended Consequences: The Posse Comitatus Act in the Modern Era. *Emory Law Scholarly Commons*, 2014. URL: <https://scholarlycommons.law.emory.edu/cgi/-viewcontent.cgi?article=1124&context=faculty-articles> (дата звернення: 05.10.2025).
3. Balunis T., Hemphill W. Campbell Congress and the Politics of National Security / Congress and the Politics of National Security. *Cambridge University Press*, 2012. URL: <https://www.amazon.com/Congress-Politics-National-Security-Auerswald/dp/0521187265?asin=0521187265&revisionId=&format=4&depth=1> (дата звернення: 05.10.2025).
4. Мосейко А.Г., Негодченко В.О. Досвід Сполучених штатів Америки щодо публічного адміністрування в сфері національної безпеки. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 323–329. URL: <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-48> (дата звернення: 05.10.2025).
5. Кобко Є.В., Даугуле А.В. Досвід публічно-правового забезпечення національної безпеки країни Європи і США та шляхи його запозичення для України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 4(2). С. 186–190. URL: http://nvppp.in.ua/vip/2018/4/tom_2/38.pdf (дата звернення: 05.10.2025).

6. Тихоненко І.В. Стратегія національної безпеки США як інструмент підтримки глобального лідерства та міжнародного порядку за адміністрації Б. Обама та Д. Трампа. *Політичне життя*. 2018. № 1. С. 158–163. DOI: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pollife_-2018_1_27 (дата звернення: 05.10.2025).
7. Амро, А. Формування державної політики у сфері національної безпеки США: досвід для України. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 4(6). С. 78–85. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4\(6\)-78-85](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4(6)-78-85) (дата звернення: 05.10.2025).
8. Гудима О.П. Міжнародний досвід побудови систем забезпечення національної безпеки. Висновки для України. *Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил*. 2021. Вип. 3(69). С. 16–25. DOI: 10.30748/zhups.2021.69.02 (дата звернення: 05.10.2025).
9. The Stafford Act / *FEMA.gov*. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/-COMPS-2977/pdf/COMPS-2977.pdf> (дата звернення: 05.10.2025).
10. National Incident Management System (NIMS). URL: <https://www2.healthservice.hsc.ie/organisation/qps-incident-management/nims/> (дата звернення: 05.10.2025).
11. The Posse Comitatus Act and using military as a police force / *Rutherford B. Hayes Presidential Library & Museums*. URL: <https://www.rbhayes.org/scholarlyworks/the-posse-comitatus-act-and-using-military-as-a-police-force/> (дата звернення: 05.10.2025).
12. The Insurrection Act Explained / *Brennan Center for Justice at NYU Law*. URL: <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/insurrection-act-explained> (дата звернення: 05.10.2025).
13. Freedom of Information Act / *U.S. Department of the Treasury*. URL: <https://home.treasury.gov/footer/freedom-of-information-act> (дата звернення: 05.10.2025).
14. Privacy Act of 1974 / *U.S. Department of Justice*. URL: <https://www.justice.gov/-opcl/privacy-act-1974> (дата звернення: 05.10.2025).
15. Office for Civil Rights and Civil Liberties / *U.S. Department of Homeland Security*. URL: <https://www.dhs.gov/office-civil-rights-and-civil-liberties> (дата звернення: 05.10.2025).
16. 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: 05.10.2025).
17. H.R.2048 – USA FREEDOM Act of 2015 / *Congress.gov*. URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048/text> (дата звернення: 05.10.2025).