



П.Н.Курлович,
кандидат философских наук
(КЮИ МВД России)

ПОЛИЦИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ США

Особенностью полиции США является ее фрагментированность. Юрисдикция полицейских органов ограничена географически, поэтому состояние законности на местном уровне обеспечивается соответствующими полицейскими силами, это также позволяет ограничить полномочия полиции. Понимание правоохранительной системы США возможно при анализе распределения обязанностей на каждом уровне системы полиции: федеральные правоохранительные органы, правоохранительные органы штатов, округов и муниципальных образований.

Ключевые слова: Правоохранительные органы США, шериф, полиция штатов, Министерство юстиции США, служба маршалов, генерал-инспектор.

Policing in the United States is unique in that it is fragmented. Police power in the United States is limited by geographical boundaries, which ensures that the local levels will control their respective police forces and which limits police authority. To understand law enforcement in the USA, we must begin by examining the responsibilities of each level of policing: the federal law enforcement, and the state, county, and municipal agencies.

Key words: U.S. law enforcement authorities, sheriff, state law enforcement agencies, U.S.Department of Justice, Marshals Service, Inspector General

Полицейские органы США имеет четырехуровневую структуру: федеральные правоохранительные органы, полиция штата, полиция округа, муниципальные органы полиции. Между этими уровнями отсутствует иерархическая связь. Каждый уровень, каждая ветвь органов полиции имеет определенные пределы компетенции по подведомственности видов правонарушений. Юрисдикция различных уровней системы органов полиции также ограничена территориально.

Несмотря на сложность государственной правоохранительной системы, все ее подразделения являются специализированными ведомствами с четко определенной сферой ответственности. Отсутствие иерархии и субординационной связи между уровнями правоохранительной системы США обусловлено также сложностью

нормативно-правовой системы США, федеративным устройством государства. Так, компетенция сотрудников федеральных правоохранительных органов ограничена федеральными преступлениями. Федеральное преступление – правонарушение, предусмотренное федеральным законодательством. Уголовное законодательство в США существует как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Деятельность федеральных служб определяется Кодексом США. В то же время в Кодексе США установлен запрет на вмешательство федеральных органов власти в предмет ведения штатов, округов и местного самоуправления. Исключением являются лишь случаи, связанные с нарушением гражданских прав и вовлеченностью государственных служащих в преступную деятельность. В делах, в которых юрисдикционная

компетентность федеральных ведомств и правоохранительных органов штатов или округов пересекаются, как например, ограбление банка, органы, чья компетенция пересекается, совместно принимают решение о том, кто будет осуществлять расследование.

Высший уровень правоохранительной системы США представлен двумя федеральными министерствами: Министерством юстиции и Министерством внутренней безопасности. Несмотря на то, что федеральные правоохранительные органы имеют определенную законодательством структуру, узкая специализированность ведомств и служб, множество задач, которые стоят перед федеральными органами и, соответственно, расчлененность правоохранительной системы обуславливают сложную организацию государственных органов. Уникальной чертой правоохранительной системы США является ее децентрализованность. Те органы полиции, которые осуществляют непосредственное взаимодействие с гражданами в их повседневной деятельности, — органы уровня местного самоуправления и округов — наделены значительной самостоятельностью. Федеральные ведомства в их взаимодействии с низовым уровнем правоохранительной системы в вопросах, отнесенных к юрисдикции муниципальной полиции и полиции штатов, выполняют вспомогательную функцию.

Юрисдикционная разделенность полиции основывается на Десятой поправке к Конституции США. Десятая поправка ограничивает права федеральной исполнительной власти, обеспечивая, таким образом, местное самоуправление. Самоуправление распространяется на округа, районы округа, поселения и города с муниципалитетом. Численный состав полицейских органов распределяется следующим образом. Полиция штатов — 49 органов (штат Гавайи не имеет собственной полиции штата), общая численность около 60 000 сотрудников (включая сотрудников дорожной полиции

- highway patrol employees) [1]; полиция округов — 3 000 органов (офисы шерифа), около 180 000 сотрудников; муниципальные органы полиции и органы полиции местного самоуправления — около 13 000 органов — 450 000 сотрудников. Кроме этих органов полиции, следует также учитывать на уровне штатов полицейские органы со специальной юрисдикцией: транзитная полиция, портовые власти, полиция аэропортов, университетская полиция, экологическая полиция (conservation officers/parks and recreation officers), органы расследования преступлений, специальные полицейские силы (например, органы по контролю за алкоголем, азартными играми, сельскохозяйственная полиция). В США насчитывается около 2 000 органов полиции со специальной юрисдикцией с численностью личного состава около 69 650 сотрудников, из них около 45 000 аттестованных сотрудников. 50% личного состава специальных органов полиции приходится на сотрудников, обеспечивающих охрану учреждений (в том числе учебных заведений).

Муниципальные органы полиции и органы полиции местного самоуправления

Полицейские органы местного самоуправления берут на себя основную тяжесть выполнения правоохранительных функций. Именно на этом уровне реализуется наибольший объем работы органов охраны правопорядка.

Муниципальные органы полиции и органы полиции местного самоуправления создаются согласно нормативным актам штатов, которые предоставляют местным властям право на самоуправление и также право учреждать местные органы полиции. Каждый штат определяет программы подготовки полицейских самостоятельно. Большинство (13 214 из 17 876) органов полиции имеют численность менее 25 сотрудников (данные 2007 года). 70 органов полиции имеют численность, превышающую 1000 человек (в управлении полиции Нью-Йорка — около 40 000 сотрудников), 83 — численность от 500 до 1000 сотрудников. 75% сотрудников

полицейские служат в органах полиции, которые обслуживают районы и населенные пункты с населением менее 10 000 чел. ФБР устанавливает рациональную норму численности сотрудников в местных и муниципальных органах: 2,4 сотрудника на 1000 жителей, однако эта норма не является обязательной. Традиционная норма - 1 сотрудник на 1000 жителей.

Типичная структура территориальных управлений полиции включает начальника управления, его заместителя и помощников, возглавляющих подразделение патрульно-постовой службы, подразделения расследований и вспомогательных служб.

Полицейское управление Нью-Йорка

Организация Управления полиции Нью-Йорка (ежегодный бюджет около 4 млрд долл.) Управление возглавляет комиссар полиции, являющийся гражданским служащим, назначаемым мэром Нью-Йорка. Комиссар полиции назначает себе заместителей и помощников. Управление делится на восемь отделов, шесть из которых связаны с выполнением полицейских функций. Помимо отделов, существуют специализированные подразделения (например, Компстат). Администрация Управления подразделяется на штат гражданских служащих и аттестованных служащих — сотрудников полиции. Штат гражданских служащих обеспечивают функционирование вспомогательных подразделений Управления полиции Нью-Йорка, тогда как аттестованные сотрудники осуществляют расследование преступлений и другие полицейские правоохранительные функции. Эти два штата возглавляются заместителями комиссара - первым заместителем комиссара, являющимся вторым лицом в Управлении и главным административным гражданским служащим Управления, и командиром Управления (шеф Управления - Chief of the Department). Командир Управления является сотрудником полиции, приносит присягу и обладает всеми атрибутами полицейского, в том числе обязанностью носить форменную одежду. Командир Управления является

главным сотрудником полиции и отвечает за полицейские операции.

Полиция округов и департамент шерифа

Полиция округов обычно представлена офисом шерифа (Office of the Sheriff). Распространенной практикой является избрание шерифа населением округа. Однако в некоторых штатах шериф назначается главой администрации округа. Также в некоторых штатах могут сосуществовать как отдельные органы полиции офис шерифа и управление полиции округа. В последнем случае органы полиции функционально разделены. Так, в округе Нассо (штат Нью-Йорк) полицейские силы округа распределены между двумя самостоятельными органами - полицией округа (патруль, уголовная полиция, вспомогательные службы, связь с общественностью) и офисом шерифа (исполнение наказаний, суд по семейным делам).

Шериф осуществляет базовые полицейские функции на территории, не входящей в муниципальную территорию округов. Основными функциями шерифа являются патрульная служба, обслуживание срочных вызовов граждан, расследование преступлений. Шерифы обеспечивают соблюдение как законов штатов, так и нормативно-правовых актов округов.

Кроме того, шерифы осуществляют управление следственными изоляторами и местами содержания под стражей округов. Во многих штатах отказались от практики функционирования мест содержания под стражей для каждого муниципалитета, объединяя их в единое место заключения. За одним из помощников шерифа закрепляется функция обеспечения содержания под стражей. Эта функция обычно включает также обеспечение рассылки повесток в гражданский суд, обеспечение безопасности судебных зданий и судебного процесса.

Типичная структура офиса шерифа включает шерифа; помощника шерифа; начальника оперативного отдела, который управляет патрульно-постовой службой,

следственными действиями; начальника вспомогательных служб, которые призваны в том числе осуществлять поддержку функционирования судов; начальника окружной тюрьмы.

Полиция штатов

Первые органы полиции штатов появляются в штате Техас [2]. Полиция штата по многообразию направлений своей деятельности и выполняемых функций схожа с федеральными органами. Чаще всего органы полиции штата называются бюро расследований (Bureau of Investigation). Задачи органов полиции штата:

- обеспечение и координация деятельности полиции местного самоуправления и полиции округов,
- деятельность криминалистических лабораторий,
- обеспечение внутренней безопасности,
- расследование преступлений, предусмотренных законодательством штата,
- подразделения специального назначения (Special Weapons and Tactics (SWAT)),
- контроль за соблюдением законодательства в сфере оборота наркосодержащих веществ,
- обучение сотрудников полиции.

Выделяют две модели построения полиции штатов. В первой модели (штаты Нью-Йорк, Пенсильвания, Мичиган) управление полиции штата осуществляет управление как дорожно-патрульной службой (highway patrol), так и расследованием преступлений. Соответственно, в этом едином управлении создаются два крупных подразделения. В таких штатах органы полиции выполняют весь комплекс задач, включая задачи, возлагаемые на дорожно-патрульную службу. Так, полиция штата Индиана помимо прочих осуществляет правоохранительную деятельность в сферах дорожных происшествий, авиации, захвата заложников, борьбы с незаконным оборотом наркотиков и т.п.

Во второй модели организации полиции штата (штаты Калифорния, Флорида, Джорджия, Канзас) отдельно друг от друга

существует дорожно-патрульная служба и управление расследования преступлений (Департамент полиции Флориды (Florida Department of Law Enforcement (FDLE)), Бюро расследований Джорджии и т.п.). Так, в штате Флорида задачу обеспечения соблюдения правил дорожного движения, расследование дорожных происшествий осуществляет Дорожно-патрульная служба Флориды (Florida Highway Patrol (FHP)). Для второй модели характерно также создание отдельных полицейских органов для выполнения правоохранительных функций в тех сферах, которые наиболее актуальны для данной территории.

Федеральные органы, осуществляющие правоохранительные функции

Согласно последним данным Бюро юридической статистики, в 2008 году насчитывалось 120 000 федеральных государственных служащих в правоохранительных органах, обладающих правом на постоянное ношение оружия и правом производить аресты [3]. Численность федеральных правоохранительных служащих с 2004 года к 2008 году увеличилась на 14%, или на 15 000 служащих.

Для федеральных правоохранительных органов характерна фрагментированность юрисдикционных полномочий. Главные функции федеральных государственных служащих в правоохранительных органах - расследование преступлений (40%), патрульно-постовая служба (22%), исправительная работа (18%), расследования и инспекции, не связанные с преступлениями (14%), операции, связанные с решениями судов (4%), обеспечение безопасности и защиты (1%) [4].

Службы Министерства юстиции США

Ведомства Министерства юстиции:

- Служба маршалов США
- Федеральное бюро расследований
- Федеральное управление тюрем (Federal Bureau of Prisons)
- Национальный институт исправлений (National Institute of Corrections)
- Бюро по алкоголю, табаку и огнестрельному оружию

-Администрация по контролю за применением законов о наркотиках

-Управление генерала-инспектора (United States Department of Justice Office of the Inspector General)

Служба маршалов США

Исторически первым федеральным полицейским органом в США является Служба маршалов США (U.S. Marshals Service). Служба возникает в 1789 году. Правовой основой деятельности службы маршалов США является параграф 566 раздела 28 Кодекса США. В кодексе зафиксировано, что служба маршалов призвана обеспечивать защиту и выполнение всех решений первой инстанции Федерального суда по гражданским делам США, окружных апелляционных судов, Внешнеторгового суда США, осуществляет арест за особо тяжкие преступления, предусмотренные федеральным законодательством, осуществляет защиту федеральных судей, должностных лиц суда и свидетелей, расследует дела и осуществляет розыск беглых преступников.

Служба маршалов осуществляет правоохранные функции в обеспечении деятельности федеральных судов США. Порядка 55% всех лиц, скрывающихся от правосудия, подвергаются аресту именно федеральными маршалами.

В 1979 году министр юстиции передал функции по поиску лиц, бежавших от правосудия, из ФБР в Службу маршалов. С 1981 года периодически создаются *оперативные группы по расследованию и поиску скрывающихся от правосудия* (Fugitive Investigative Strike Team - FIST). Оперативные группы создаются из федеральных маршалов для осуществления операций по поиску и задержанию особо опасных лиц скрывающихся от правосудия федеральных правоохранных органов и правоохранных органов штатов. Оперативные группы действуют в течение нескольких недель на определенной территории - части территории штатов или территории целого штата или нескольких штатов. Так, 9-я оперативная группа FIST IX, действовавшая в штатах Аризона, Калифорния, Нью-Мексико, Техас, взаимодействуя с полицией Мексики, в течение восьми недель с 18 февраля 1986 года арестовала 3500 лиц, скрывавшихся от правосудия. Операции осуществляются в отношении сбежавших из мест заключения - федеральных заключенных, лиц, выпущенных из заключения под залог и сбежавших, лиц, нарушивших условия досрочного освобождения или условного освобождения.

Кроме этих функций, служба маршалов призвана обеспечивать исполнение постановлений судов, процессуальные решения судов. Сотрудники службы маршалов имеют право привлекать лиц, входящих в *отряд граждан, созываемых шерифом* (Posse comitatus - наделанная полномочиями группа граждан круга, формируемая шерифом округа для помощи ему в подавлении беспорядков, розыске

преступников, поиске пропавших детей и т.п. Согласно законодательству США (Posse Comitatus Act), запрещено использование армии, военно-воздушных сил (за исключением Береговой охраны США, и Национальной гвардии - резервные вооруженные силы) для выполнения правоохранных задач: любой военнослужащий, пока он находится при исполнении служебных обязанностей и/или в форменной одежде, не может участвовать в правоохранных деятельности). Согласно Кодексу США (раздел 28, параграф 567), федеральные маршалы при исполнении служебных обязанностей наделяются теми же правами в штатах, которые предусмотрены для шерифов согласно законодательству штатов.

Федеральное бюро расследований

ФБР (Федеральное бюро расследований (Federal Bureau of Investigation (FBI)) не является полицейским органом. До 1908 года Министерство юстиции поручало агентам Секретной службы (Secret Service Agents) проводить расследования. В 1908 году по решению конгресса Министерству юстиции было запрещено привлекать агентов Секретной службы для проведения расследований. В марте 1909 года было создано ФБР [5]. Деятельность ФБР регулируется параграфом 3052 раздела 18 Кодекса США, согласно которому сотрудники ФБР имеют право на ношение и применение оружия, осуществлять аресты, если есть основания, и аресты при наличии вероятного основания совершения преступления против США (вероятное основание - юридическая конструкция права США, согласно которой при наличии причины или повода (не основания) сотрудник правоохранных органов может осуществить арест лица в рамках поиска лица или имущества или для получения оснований для такого ареста, если оно предполагает совершение преступления). Юрисдикция и компетенция ФБР постоянно изменяются в сочетании с другими правоохранными органами.

ФБР совмещает функции расследования уголовных преступлений и контрразведки. Кроме того, на ФБР возложена функция расследования преступлений в индейских резервациях. Юрисдикция ФБР распространяется на более чем 200 категорий преступлений, предусмотренных федеральным

законодательством США. Численность ФБР 36074 (на 30.09.2012), в том числе 13913 специальных агентов. ФБР имеет 56 местных отделений в наиболее крупных городах и 400 резидентур в других городах. Организация ФБР определяется параграфом 533 раздела 28 Кодекса США.

В ФБР существует 5 отделений.

Отделение национальной безопасности (FBI National Security Branch) - основные направления деятельности - защита от оружия массового поражения, актов терроризма, деятельности иностранных разведок и шпионских операция. Управление осуществляет исследование национальной безопасности, обеспечивает информацией и анализирует другие государственные правоохранительные органы.

Криминальное отделение (FBI Criminal, Cyber, Response, and Services Branch - CCRSB) осуществляет расследование финансовых преступлений, беловоротничковой преступности, преступлений, связанных с насилием в отношении жертвы, преступлений, совершенных организованными преступными группами, коррупции, преступлений, нарушающих гражданские права, преступлений, связанных с распространением наркосодержащих средств, преступлений в сфере информационных технологий.

Научно-техническое отделение (FBI Science and Technology Branch) связано с обеспечением судебной экспертизы, информационной поддержки ФБР и других правоохранительных служб и органов.

Отделение информационных технологий (FBI Information and Technology Branch) обеспечивает разработку и функционирование информационных технологий и информационного управления, информационных баз данных.

Отделение по работе с кадрами (FBI Human Resources Branch).

Федеральное управление тюрем

Федеральное управление тюрем (Federal Bureau of Prisons (BOP)) осуществляет управление федеральной тюремной системой США.

Бюро по алкоголю, табаку и огнестрельному оружию

Бюро осуществляет расследование и предупреждение федеральных правонарушений, включающих незаконное использование, производство и владение огнестрельным оружием и взрывчатыми веществами, правонарушений связанных с поджогом и подрывом, нелегальное распространение алкогольной и табачной продукции. Бюро также осуществляет регулирование лицензирования продажи, владения и перевозки огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ в рамках торговли, осуществляемой между штатами. Ежегодно Бюро изымает оружие у около 10 000 недобросовестных и неблагонадежных владельцев.

Администрация по контролю за применением законов о наркотиках

Администрация осуществляет борьбу с контрабандой наркотиков. Юрисдикция Администрации совпадает с юрисдикцией ФБР и Иммиграционной и таможенной полицией США (Immigration and Customs Enforcement - ICE). Администрация также координирует расследование преступлений за рубежом. Администрация создана в 1973 году по решению президента Ричарда Никсона с целью формирования единого федерального органа по борьбе с нелегальным распространением наркосодержащих веществ. Глава Администрации назначается Президентом США. Штат Администрации составляет около 11 000 человек, из них 5500 специальных агентов (следователей) в 21 национальном отделении, 227 местных подразделениях и 86 иностранных подразделениях в 62 странах.

Управление генерала-инспектора

Управление генерал-инспектора Министерства юстиции осуществляет расследование, аудит, инспекции и специальные проверки учреждений Министерства юстиции для пресечения и предупреждения растрат, воровства и нарушений служебной дисциплины и порядка.

К 2002 году существовало 68 федеральных органов и 28 служб

генералов-инспекторов (всего около 93000 должностных лиц)[6], которые осуществляют контролирующие функции как в отношении ведомств Министерства юстиции, так и в отношении ведомств других министерств. Генералы-инспектора осуществляют проверку и контроль деятельности федеральных ведомств, являются главными проверяющим операций ведомств на предмет соответствия их нормативно-правовому порядку, эффективности процедур безопасности, нарушений, допущенных при осуществлении операций. Важнейшей задачей деятельности генералов-инспекторов является недопущение должностных преступлений, связанных с подлогом, воровством, растратой, нецелевым использованием средств и т.п.

Министерство внутренней безопасности

В 2002 году было образовано Министерство внутренней безопасности (United States Department of Homeland Security).

Министерство внутренней безопасности создано для защиты США и ее территорий от террористических атак, техногенных аварий и природных катаклизмов. Одно из направлений деятельности министерства - расследование связей между наркодилерами и наркоторговцами с одной стороны и террористическими организациями - с другой. Министерство осуществляет операции как на территории США, так и за ее пределами. С 2003 года в министерство вошла Служба иммиграции и натурализации США и была разделена на Иммиграционную и таможенную полицию США и Управление по делам гражданства и иммиграции. Следственные и оперативно-розыскные подразделения были объединены и в результате возникло Управление расследований (Homeland Security Investigations (HSI)). Министерству подчинены также Таможенно-пограничная служба США (36,863 служащих -2008 год), куда вошла также и Служба ветеринарной и фитосанитарной инспекции. В ведомствах министерства работают свыше 200 000 человек.

Наряду с судами и исправительной системой полиция является важнейшей составной частью правоохранительной системы США. Децентрализованный характер организации полиции США отличает ее от организованных на основе принципа централизации правоохранительных органов других стран. Такое построение системы правоохранительных органов отражает структуру права США, традиции правоохранительной деятельности, историю формирования полицейских органов.

Сочетание значительной самостоятельности низовых элементов полицейских органов - полиции округов и муниципальных образований, с одной стороны, и разветвленной системы федеральных правоохранительных органов, с другой стороны, позволяет обеспечить оперативность деятельности полиции, тесное взаимодействие с населением, решение стратегических правоохранительных задач.

ЛИТЕРАТУРА

1. Все данные по количеству правоохранительных органов и их штату взяты с сайта Бюро правовой статистики США Bureau of Justice Statistics (BJS) URL: <http://bjs.ojp.usdoj.gov>
2. Fehrenbach, T. R. Lone star: A history of Texas and Texans. Cambridge, MA: DA Capo Press., 2000.
3. Census of Federal Law Enforcement Officers, June 2012, NCJ 238250
4. World Encyclopedia of Police Forces and Correctional Systems Autore: Wheelock, Anne Thomson Gale, 2006-01 Libro/Ed. Rilegata : pag. 1274
5. Jeffreys-Jones R. The FBI: A history. Lexington: University Press of Kentucky, 2007.
6. Reaves B. A., & Bauer L. M. Federal law enforcement officers, 2002. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics, 2002.