

УДК 34.07

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ И СПЕЦСЛУЖБЫ США НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ (опыт критического анализа организации и деятельности)

© 2012 г. **Н.Л. Семин***

*Институт США и Канады РАН, Москва;
Государственный академический университет
гуманитарных наук, Москва*

В статье рассматриваются общие черты и некоторые особенности функционирования правоохранительной системы США и участия секретных ведомств (спецслужб) в правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: правоохранительные органы, спецслужбы, гражданский политический контроль.

Начиная разговор о правоохранительных органах США и месте спецслужб в сфере правоохраны, следует сказать несколько слов о правовой системе этой страны в целом.

Современная американская правовая система представляет собой весьма устойчивое и консервативное образование, мало подверженное принципиальным изменениям. На протяжении более чем двухсот лет, прошедших со времени принятия Конституции США, она в целом сохраняла свои основные черты и редко испытывала фундаментальные воздействия со стороны властных структур и других традиционных источников права. Прежде всего это объясняется соблюдением принципа неизменности самой американской конституции, изменяемой исключительно в виде поправок, которых за две сотни лет насчитывается всего 27 (из них 25 действующих). Сказанное не следует понимать так, что правовая система США остаётся неизменной два столетия. На каждом историческом этапе она, естественно, приспособлялась к изменяющимся социально-экономическим и политическим условиям и отражала возникающие в этих условиях требования и вызовы. В качестве примера таких изменений и приспособлений может служить беспрецедентное в истории страны изменение законодательства после событий 11 сентября 2001 г. Один только принятый тогда «Патриотический акт» (*Patriot Act of 2001*) содержал сотни

* СЕМИН Николай Леонидович – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра внутриполитических исследований ИСКРАН, доцент Государственного академического университета гуманитарных наук. E-mail: syomin2005@mail.ru

правовых новелл, во многом изменивших действовавшее федеральное законодательство*.

К главным специфическим чертам правовой системы Соединённых Штатов можно отнести следующие:

- неизменность Конституции как основы и главного источника права;
- федеративное устройство государства, предполагающее наличие равноправного законодательства на федеральном уровне и на уровне штатов;
- исторические и социально-политические особенности развития США, в ходе которого этатизм (примат государства над личностью и обществом), а также любые проявления государственного патернализма всегда получали действенный отпор со стороны гражданского общества и никогда не воспринимались гражданами как естественная модель существования;
- историческая и юридическая связь американского права с английской системой прецедентного права.

Система права США представляет собой совокупное единство так называемого *общего* (прецедентного) права, основанного на следовании судебным решениям, и *статутного* права, источником которого являются нормы, устанавливаемые законодательными органами на федеральном и местном уровнях. Принцип прецедентности в американском праве не является абсолютным, и правоприменение идёт по пути его совмещения с изменяющимся законодательством.

Правовая система США, как и других стран, подразделяется на *правотворчество*, *правоприменение* и собственно *массив законодательства*. Первые две составляющие олицетворяют её **субъектную** сторону, тогда как третья (законодательство) представляет собой **объект и предмет** деятельности органов, учреждений и лиц, осуществляющих правотворчество и правоприменение.

Основу правовой системы (во всех трёх её ипостасях) составляет Конституция США, принятая в 1787 г. Главные элементы правотворчества в Соединённых Штатах – Конгресс, президент, законодательные и исполнительные органы штатов (губернаторы и легислатуры), а также суды всех уровней, поскольку, как уже говорилось, американские суды (в отличие от России и многих других стран) – это не только субъекты правоприменения, но и, благодаря наличию элементов прецедентного права, субъекты правотворчества.

Субъектами правоприменения являются все государственные органы США федерального и местного уровней. В настоящей работе мы не будем рассматривать всю совокупность субъектов правоприменения, поскольку предмет нашего анализа – лишь одна их часть: **правоохранительные органы и спецслужбы**. Среди таковых следует выделить прежде всего суды всех уровней, органы прокуратуры и юстиции (в том числе ФБР, поскольку оно подчинено генеральному прокурору США, который одновременно является и министром юстиции), Министерство внутренней безопасности (*Department of Homeland Security*), полицию, и частично секретные ведомства (спецслужбы), о чём речь пойдет ниже.

* Наиболее полный в отечественной американистике анализ американской правовой системы содержит, на наш взгляд, работа В.А. Власихина «Основные черты правовой системы США» [2].

Рассмотрим эти органы подробнее, выделяя особенности их организации и деятельности.

Федеральную судебную систему США возглавляет Верховный суд – высшая инстанция судебной иерархии и высший апелляционный орган страны. Его деятельность может быть рассмотрена не только с точки зрения главенствующего положения в судебной системе, но и в связи с выполнением Верховным судом функций суда **первой инстанции**. Как суд первой инстанции Верховный суд США весьма ограничен в полномочиях. Он рассматривает довольно узкую категорию дел: дела послов и других представителей иностранных государств, а также споры, в которых одной из сторон выступает штат.

Верховный суд состоит из девяти человек, назначаемых президентом «по совету и с согласия Сената» практически пожизненно («пока ведут себя безупречно», как сказано в Конституции США). Отстранение от должности члена Верховного суда возможно только в порядке импичмента.

Численность других федеральных судов (окружных, апелляционных, по делам о банкротстве) определяется Конгрессом США в зависимости от объёма и характера работы, особенностей подведомственной территории и т.п. Назначение федеральных судей осуществляется президентом на тех же основаниях, что и членов Верховного суда.

Особенностью федеральной судебной системы США является ограниченность юрисдикции федеральных судов в том смысле, что они принимают к рассмотрению лишь те дела, которые регулируются федеральными законами, т.е. актами, принятыми Конгрессом. Суды штатов в этом смысле обладают более широкими полномочиями, так как в их производстве могут находиться как дела федеральной юрисдикции (но не все: в частности, шпионаж и все «преступления против Соединённых Штатов» ведутся исключительно федеральными судами), так и многочисленные дела о нарушении законов штата. Надо сказать, что удельный вес уголовно наказуемых деяний, рассматриваемых федеральными судами, невысок: более 90% всех уголовных дел в стране поступает в производство судов штатов.

Что касается военного судопроизводства, то в США существует автономная система военных судов. Им подсудны чисто воинские преступления, а также все иные уголовные правонарушения, совершённые военнослужащими во время прохождения ими действительной военной службы и исключительно при исполнении служебных обязанностей [2].

Прокуратура в США не является централизованной системой. Американский федерализм обусловил существование трёх самостоятельных звеньев – не уровней(!) – прокурорской деятельности: федерального, штатного и местного. Каждое из них имеет свои особенности, касающиеся организации, компетенции, комплектования и юрисдикции. Последняя, например, обуславливается территориальными и предметными особенностями. Законодательство штата определяет объём полномочий, кадровый состав и финансирование местной прокуратуры. Федеральные органы прокуратуры действуют на основании федеральных законов, причём ни генеральный прокурор США, ни подчинённые ему федеральные структуры не имеют прав по руководству прокурорами штатов [1, с. 75].

В целом сфера деятельности прокурорских органов в США значительно обширнее, чем в других странах, где прокурорские функции ограничены государственным обвинением, надзором и уголовным преследованием. В Соединённых Штатах генеральный прокурор, возглавляющий Министерство юстиции, выполняет всю совокупность функций, которые в большинстве стран разделены между прокуратурой, полицией, Министерством внутренних дел, уголовным розыском, Министерством юстиции и пенитенциарной системой. В качестве примера можно привести регистрационную практику в США: иностранные организации любого рода зарегистрированы в Министерстве юстиции и отчитываются перед ним в своей организационно-финансовой деятельности. Вместе с тем, учитывая подчинённость органов юстиции генеральному прокурору, очевидно, что их деятельность становится прозрачной и для прокуратуры, и для ФБР, которое также входит в состав Министерства юстиции [8, с. 79–90]. Особенность американских регистрационных законов состоит в том, что привлечь лицо к уголовной ответственности можно и без наличия доказательств его причастности к конкретным противоправным действиям, направленным на подрыв национальной безопасности государства. Достаточно установить факт его найма какой-либо зарубежной организацией, получения им вознаграждения из-за рубежа, осуществление им представительства интересов иностранного государства или обучения в разведывательном учебном заведении за рубежом. Основанием для привлечения к ответственности в таких случаях будет не сам факт найма, обучения, получения денег и проч., а факт нарушения установленной законом процедуры регистрации [4, с. 338].

Естественно, что *атторнеи* (прокуроры) в США решают и вопросы о возбуждении уголовных дел, могут проводить собственное расследование по этим делам, а также по тем, которые возбуждены полицией и ФБР.

Говоря об американской полиции, отметим, что каждое полицейское формирование, ответственное за поддержание порядка в конкретном городе, графстве или штате подчинено соответствующему органу власти и функционирует независимо от других полицейских формирований.

США – страна в основном небольших полицейских формирований, каждое из которых действует на своей территории. Почти 90% функционирующих в США полицейских формирований имеют не более десяти сотрудников. По состоянию на начало 2000-х годов, примерно в 18 760 полицейских органах штатов, графств и городов работало более 940 000 сотрудников [2].

Анализ американской правоохранительной системы был бы неполным без краткой характеристики пенитенциарной системы страны.

В США в ведении федерального Министерства юстиции и управлений исправительных учреждений штатов находятся тюрьмы (*federal and states prisons, reformatories*), а также исправительно-трудовые учреждения – тюремные фермы и мастерские (*prison farms*), центры приёма, диагностики и классификации заключённых. В структуру пенитенциарных организаций штатов также входят специальные медицинские учреждения: тюремные больницы, центры для лечения алкогольной и наркотической зависимости. Следственные тюрьмы (*jails*), исправительные учреждения (*community based confinement facilities*), предназначенные для реабилитации и ресоциализации правонарушителей, подведом-

ственны муниципальным и окружным властям. Каждому пенитенциарному учреждению присвоен уровень безопасности от 1 до 4. С известной натяжкой эти уровни можно сравнить с категориями «режима» в аналогичных российских учреждениях. Так, исправительные учреждения местного подчинения (муниципальные и окружные) имеют уровень безопасности 1 или 2. Более 50% находящихся в них нарушителей закона имеют возможность без сопровождения на определённый срок покидать охраняемую территорию, чтобы работать по найму или обучаться какой-нибудь профессии и таким образом готовиться к возвращению в общество. Тюремь и исправительные учреждения 3 и 4 уровней безопасности находятся в ведении штатов или федерального правительства. Однако среди них могут быть и учреждения с более низким (2-м) уровнем безопасности. Если речь идёт о сроке заключения более одного года, решение о том, какой уровень безопасности требуется для того или иного осуждённого и в каких реабилитационных программах ему желательно участвовать, принимается в центре приёма, диагностики и классификации, о которых сказано выше.

В США далеко не все обвиняемые проходят через следственные тюрьмы. Так, в 2004–2008 гг. были освобождены до суда 33% обвиняемых в преступлениях, предусмотренных федеральным законом. Что касается обвиняемых, привлечённых по статьям, предусмотренным законами штатов, то такая мера пресечения, как содержание под стражей, в тот же период применялась в 40% случаев [6]. Вместо заключения под стражу обвиняемый может быть заключён не в тюрьму, а в исправительное учреждение с низким уровнем безопасности. Предусмотренный законами США так называемый «полицейский суд» может также освободить наркомана, обвиняемого по ненасильственным статьям, впервые преступившего закон, если тот обязуется пройти лечение от наркозависимости. Если суд приговаривает виновного к сроку заключения менее одного года, то для отбывания наказания он водворяется в окружную следственную тюрьму или в одно из исправительных учреждений с принудительным лечением, если это требуется, на основе особого постановления суда. В центрах принудительного лечения действуют образовательные программы и программы социализации, а ближе к окончанию срока заключённый может пройти курс профессиональной подготовки и получить помощь в трудоустройстве.

Осуждённые, впервые совершившие правонарушение, трудоспособные и не имеющие проблем с психикой, алкоголем и наркотиками, могут направляться в центры реституции (*restitution centers*), но только если они сами выбрали такую альтернативу тюремному заключению. Сюда же направляются лица, срок заключения которых подходит к концу, если суд постановил смягчить условия их содержания.

В ведении окружных властей находятся также вспомогательные исправительные учреждения (*intermediate sanction facilities*). Сюда водворяются лица, в отношении которых суд принял решение об отмене условного приговора или об условно-досрочном освобождении. Здесь также действуют программы социальной адаптации и образования, кроме того, заключённых в этих центрах привлекают к бесплатным общественным работам. Более тяжёлыми условиями содержания отличаются исправительные лагеря (*boot camps*), где царит муштра и заключённые заняты на тяжёлых работах. Но и здесь заключённых обя-

зывают проходить образовательные программы и курсы профессионального обучения. В таких лагерях содержатся молодые здоровые мужчины, осуждённые на срок от 1 года до 5 лет за ненасильственные преступления. Направление в эти лагеря осуществляется на *добровольной основе*. Дело здесь в том, что, несмотря на тяжесть работы и суровость условий, срок в лагере обычно существенно сокращается по сравнению с тюремным: считается, что суровая дисциплина и общие тяжёлые работы исправляют быстрее, чем тюрьма [6].

Что касается лиц, совершивших тяжкие насильственные преступления, то они содержатся в особых тюрьмах, как правило, федерального подчинения с самым высоким уровнем контроля (безопасности) и не допускаются ни к каким работам.

Вспомогательные исправительные учреждения и лагеря призваны разгрузить переполненные американские тюрьмы, однако этого, как показывает статистика, не происходит.

В связи с демографическими параметрами, следует отметить, что примерно две трети заключённых – это представители расовых и этнических меньшинств, свыше половины – люди моложе 35 лет, около 5% не имеют американского гражданства. Для следственных тюрем характерна высокая (порядка 40%) численность афроамериканцев. Общая численность заключённых в тюрьмах и исправительных учреждениях США всех типов составляла в 2008 г. около 2 млн. человек. Это на полмиллиона больше, чем в Китае, и составляет примерно 25% от общего числа всех заключённых на планете [5].

Большинство экспертов и правозащитников в США считают тюремную систему страны вполне разумной, однако постоянно сетуют на её низкую эффективность из-за недофинансирования. В американских тюрьмах высок уровень смертности. Что же касается применения труда заключённых, то большинство правозащитных организаций считают это нарушением конвенции МОТ № 105, ратифицированной США в 1991 г., а также американского трудового законодательства. Хотя формально заключённый должен давать согласие на направление в лагеря и на работы (как платные, так и бесплатные), в большинстве случаев у него не остается выбора. Дело в том, что право выхода за пределы камеры или лагеря имеют только те, кто работает, и, кроме того, работающий заключённый имеет больше шансов на условно-досрочное освобождение. Наконец, работа для заключённого – это единственный способ получить какой-то доход.

Особое место в пенитенциарной системе США занимают частные тюрьмы. Тюремная индустрия – одна из наиболее быстро растущих отраслей американской экономики. Большинство её инвесторов – это крупные банки и корпорации с офисами на Уолл-стрит. Можно констатировать, что процесс приватизации пенитенциарной системы как часть общего процесса приватизации государственных функций (а это – общий тренд современности), развивается быстрее, чем в военной области, в разведке и в других традиционных областях жизни государства. Не только война и разведка становятся видом услуги, но и тюремная система США уже давно превратилась в отрасль индустрии обслуживания. Бизнес-проектам в пенитенциарной сфере способствуют несколько обстоятельств: во-первых, обязательность заключения за мизерные дозы наркотиков и других запрещённых веществ, обнаруженные у граждан, во-вторых, принятие в

13-ти штатах закона о «3-х преступлениях», предусматривающего пожизненное заключение для лиц, совершивших *любые три преступления*. В-третьих, невероятная официальная прибыльность труда заключённых, охраняемая американским законом. Многие эксперты считают, что широкая приватизация в пенитенциарной системе представляет собой «новую форму бесчеловечной эксплуатации» и провоцирует стремление сажать как можно больше людей [5].

Важнейшим элементом правоохранительной системы США является Федеральное бюро расследований.

ФБР США – уникальное ведомство среди спецслужб мира, поскольку сочетает функции контрразведки, обеспечения внутренней безопасности и уголовного розыска (по делам, отнесённым к федеральной юрисдикции). При том, что в США отсутствует централизованная иерархическая полицейская система (как в ситуации с прокуратурой, с тем отличием, что федерального полицейского ведомства здесь также не существует), ФБР, по сути, выполняет функции общегосударственной «высшей полиции». ФБР в течение десятилетий формировалось как своего рода «империя неприкасаемых» в системе государственных органов и общественной жизни США. Основными направлениями деятельности ФБР являются обеспечение национальной и внутренней безопасности, а также борьба с терроризмом и уголовной преступностью.

Проводя расследования и оперативные мероприятия по обеспечению национальной безопасности США, ФБР действует как орган контрразведки.

Однако ФБР не является монополистом в области контрразведки: этим занимается ряд военных и гражданских ведомств, в том числе и ЦРУ (так называемая «внешняя контрразведка»).

Обеспечение «внутренней безопасности» в США содержательно весьма близко к «политическому сыску» – функции, традиционно выполнявшейся ФБР с 1936 г. Бюро занимается так называемой «внутренней разведкой»: добывает сведения о деятельности экстремистских организаций любой политической окраски, определяет степень их опасности для политической системы США и устанавливает их связи с иностранными государствами. Первые правовые стандарты, разграничивавшие контрразведывательную деятельность ФБР и его функции по обеспечению внутренней безопасности, появились в 1972 г. В отсутствие законодательного регулирования данного вопроса эти стандарты определялись решением Верховного суда США. В 1975 г. Специальный следственный комитет Конгресса рекомендовал ФБР разграничить политический сыск и контрразведывательную деятельность, после чего появились соответствующие ведомственные инструкции.

С 1982 г. ФБР становится головным органом по борьбе с терроризмом на территории США, а с 1984 г. ему поручено расследование всех террористических актов в отношении американских граждан за пределами страны. Таким образом, тогда полномочия ФБР впервые вышли за национальные границы. Важнейшим направлением деятельности ФБР всегда была борьба с уголовной преступностью. Расследуя нарушения законов, имеющих отношение к организованной преступности, экономическим преступлениям, наркотикам и иным уголовным преступлениям, ФБР выступает как ведомство уголовного розыска. Концепция Э. Гувера, согласно которой компетенция американской полиции

ограничена пределами штатов, закрепила за ФБР функции общенациональной полиции. Бюро расследует преступления, совершённые на территории нескольких штатов, а также около 250 видов уголовных преступлений федерального значения, к каковым относятся: ограбления банков, похищения людей, серийные убийства, коррупция в сфере государственного управления и бизнеса и многие другие.

Общие задачи ФБР в рамках всех трёх основных направлений деятельности ведомства сведены в действующий перечень, имеющий название «10 главных приоритетов ФБР»:

- 1) защита США от террористических атак;
- 2) защита от шпионажа и иностранной разведывательной деятельности;
- 3) защита от преступлений, совершаемых на основе высоких технологий;
- 4) борьба с общественно значимой коррупцией;
- 5) защита гражданских прав;
- 6) борьба с транснациональной и национальной организованной преступностью;
- 7) борьба с преступлениями в сфере высшего управленческого звена;
- 8) борьба с наиболее значимыми насильственными преступлениями;
- 9) поддержка внутреннего социального партнёрства;
- 10) развитие технологий в интересах решения основных задач ФБР [17].

ФБР отвечает в разведывательном сообществе США за контрразведывательную деятельность, поскольку согласно американскому законодательству контрразведывательная деятельность – один из видов разведывательной деятельности [4, с. 346].

Внутренняя структура ФБР в полной мере отражает мнение об этом ведомстве как о закрытой империи, основанной на строгом иерархическом подчинении и авторитарной практике управления, далекой от какого бы то ни было демократизма в организации повседневной деятельности [3, с. 216]. Официально подчинённый генеральному прокурору директор ФБР назначается президентом, его кандидатура утверждается Сенатом. По традиции директор Бюро – полновластный хозяин ведомства. Срок его полномочий ограничен десятью годами. В настоящее время директором ФБР является Роберт Мюллер (*R. Mueller*), занявший этот пост ещё при первой администрации Дж. Буша-младшего. История показывает, что смена руководителей Бюро происходит в США значительно реже, чем смена директоров Центрального разведывательного управления и других секретных ведомств. В отличие от директора ЦРУ, глава ФБР имеет только одного официального заместителя. В высшее руководство Бюро входят также 14 помощников в ранге заместителей (*Assistant Director*), 11 из которых возглавляют управления, а трое руководят крупнейшими офисами в Вашингтоне, Нью-Йорке и Лос-Анджелесе. Его штаб-квартира находится в Вашингтоне на Пенсильвания-авеню. Стратегические решения в деятельности ФБР рассматриваются и принимаются исполнительной конференцией (*Executive Conference*), созываемой обычно шесть раз в год. Повседневной оперативной деятельностью ведомства единолично руководит директор. Федеральное бюро расследований – это строго централизованная структура. На территории США действуют около 60 региональных управле-

ний (*field offices*) в штатах и крупных городах, а также управление в Пуэрто-Рико, которым подчинены более 400 местных отделений – «резидентур» (*resident agencies*). Общая численность сотрудников составляет порядка 30 тыс. человек, из них около 15 тысяч – оперативные сотрудники, разделяемые на две основные категории: «агент» и «специальный агент». Региональные управления возглавляются «руководящими специальными агентами» (*special agent in charge*). В системе ФБР четыре региональных центра: компьютерного обеспечения (*Regional Computer Support Centers*) в городах Покателло (Айдахо) и Форт-Монмаунт (Нью-Джерси) и информационной технологии (*Information Technology Centers*) в городах Батт (Монтана) и Саванна (Джорджия).

Особое место в оперативной и правоохранительной деятельности ФБР занимает его взаимодействие с головным американским ведомством по противодействию распространению наркотических веществ – **Администрацией по применению законов о наркотиках** (DEA). Это особое ведомство в системе Министерства юстиции, проводящее расследования и оперативно-розыскные мероприятия в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств.

ФБР также традиционно ответственно за осуществление профессиональной подготовки высших офицеров полиции и контрразведывательных подразделений других государственных ведомств через расположенную на базе морской пехоты США в Куантико (Вирджиния) Академию ФБР и сеть тренировочных баз и учебных центров. Важной функцией Бюро является проверка кандидатов на определённые категории должностей в федеральных органах власти, включая министерства юстиции, энергетики, финансов, Госдепартамент, аппарат Белого дома, всех федеральных судей.

Международной деятельностью ФБР руководит специальное управление, возглавляемое одним из заместителей директора. Оно имеет так называемые «посты связи» в посольствах США более чем в 40 странах, включая Россию (с 1994 г.). Посты связи ФБР (*FBI liaison mission*), которые возглавляет представитель ведомства в ранге атташе по правовым вопросам (*Legal Attaché* или *legat*), осуществляют связь с правоохранительными органами страны пребывания по вопросам, представляющим взаимный интерес. В отдельных случаях (с разрешения страны пребывания и по согласованию с Государственным департаментом США) могут проводить расследование на территории страны аккредитации.

Разведывательной деятельностью в своих интересах (*так называемая «разведка для контрразведки»*) ФБР долгое время не занималось, решая все вопросы за пределами США с помощью ЦРУ. Такая практика имела прочные исторические корни во взаимоотношениях ФБР и ЦРУ. Лишь в новейших условиях, в рамках реализации реформ разведки и контрразведки в ФБР появляется специальное подразделение – Разведывательное управление (*Intelligence Department*) с широкими полномочиями и возможностями для сбора специфической информации по всему миру.

Что касается деятельности ФБР в области контрразведки и борьбы с иностранным шпионажем в контексте разговора о правоохранительной составляющей в работе этого ведомства, надо подчеркнуть следующее. Понятие «государственная измена» в традиционном российском понимании (ст. 275 УК

РФ) в США отсутствует. Государственная измена – единственное преступление, определение которому даётся Конституцией страны (во избежание злоупотребления этим термином). В статье 3 раздела III Основного закона США говорится, что *«государственной изменой Соединённым Штатам считается только ведение войны против них или присоединение к их врагам и оказание им помощи и содействия»* [2]. Таким образом, подобное преступление в США привязано исключительно к военным действиям, ведущимся Соединёнными Штатами. ФБР, как явствует из трактовки, как правило, не участвует в делах о государственной измене: это юрисдикция органов военной юстиции, военной контрразведки и т.п. Собственно «шпионажем» в США признаётся передача или попытка передачи иностранному правительству, его агентам или гражданам информации, относящейся к национальной обороне, если лицо действовало с намерением нанести ущерб Соединённым Штатам или имело основания полагать, что это причинит им ущерб либо принесёт выгоду иностранному государству. *Это преступление в США наказывается смертной казнью либо лишением свободы на любой срок либо пожизненно.* Причём, законом предусмотрена по делам о шпионаже возможность отказа в апелляции (так было с советским и российским агентом О. Эймсом). Состав преступления «шпионаж» по американскому законодательству распространяется как на граждан США, так и на иностранцев. Важно отметить, что *закон предусматривает санкцию в виде смертной казни только лишь за доказанную попытку передачи секретных сведений.* Нормы законов в отношении шпионажа отличаются казуистическим многословием, особенно при перечислении секретных объектов либо способов собирания, хранения и передачи информации. Расплывчатость трактовок даёт в руки ФБР много возможностей произвольного их толкования на этапе передачи оперативной разработки в суд.

Особое место в правоохранительной системе США отведено спецслужбам или, как принято их называть в Соединённых Штатах, «секретным ведомствам». В настоящее время (после реформ 2002–2006 гг.) их насчитывается 16, и все они объединены под эгидой высшей федеральной структуры – Управления директора национальной разведки (*Office of the Director of National Intelligence, ODNI*). Сегодня директором национальной разведки США является Джеймс Клэппер-младший (*J. Clapper-jun.*). Здесь нет возможности описывать каждое из этих ведомств и его место в системе правоохранительной деятельности, разведки и контрразведки, тем более что этому за последние годы посвящены множество исследований. Важно отметить следующее. Занимая особое место в государственном механизме США, разведывательное сообщество (под таким наименованием обычно выступают американские спецслужбы) не однородно по функциям, значимости, степени открытости и другим параметрам входящих в него структурных элементов. Для нас важно, что *не все секретные ведомства США являются правоохранительными органами.* Так, Агентство национальной безопасности (АНБ) – ведущее ведомство радиоэлектронной разведки, Национальное управление воздушно-космической разведки (УНР) (спутниковая разведка), Управление геопространственной разведки или, например, все военно-разведывательные ведомства (Разведуправление Министерства обороны, разведки видов вооружённых сил) вряд ли могут считаться

органами правоохраны в силу специфики выполняемых ими задач, весьма отдалённо связанных с обеспечением законности. Вместе с тем, в разведсообщество США входит ряд ведомств, которые, безусловно, должны быть отнесены к правоохранительным органам. Прежде всего (помимо ФБР, о котором уже сказано), речь идёт о ЦРУ и Министерстве внутренней безопасности.

Остановимся кратко на правоохранительной составляющей в деятельности этих двух ведомств.

Центральное разведывательное управление (ЦРУ) – *The Central Intelligence Agency of the USA, CIA*. Его директор имел с 1947 г. особый статус: он одновременно являлся директором Центральной разведки США (*Director of the Central Intelligence*), возглавляя разведывательное сообщество, и в качестве его оперативного руководителя координировал работу всех разведывательных ведомств страны, включая военно-разведывательные.

Центральное разведывательное управление было и остаётся единственным независимым федеральным разведывательным агентством Соединённых Штатов, непосредственно подчинённым президенту. На него по-прежнему возлагается главенствующая роль по осуществлению агентурной разведки и тайных операций за рубежом.

Директор ЦРУ назначается президентом с одобрения и согласия Сената, он руководит всеми операциями, персоналом и процессом подготовки бюджета. Ведомством, помимо директора, руководят: 1-й заместитель (*Deputy Director*), также назначаемый президентом по согласованию с Сенатом, генеральный инспектор (*Inspector General*), генеральный советник (*Chancellor General*), исполнительный директор (*Executive Director*), заместители директора по разведке, по науке и технике, по операциям. Они являются и руководителями соответствующих директоратов. Штаб-квартира Управления, с 1998 г. официально называемая Центром разведки имени Джорджа Буша, расположена в небольшом городке Лэнгли (штат Вирджиния). В настоящее время директор ЦРУ, помимо президента, подчинён ещё и директору национальной разведки США. В 2011 г. новым директором был назначен Дэвид Петреус (*D. Petreus*), бывший командующий американским контингентом в Афганистане. Он сменил на этом посту Леона Панетту (*L. Panetta*), ставшего министром обороны.

ЦРУ США как головное ведомство внешней разведки, осуществляет силами своих подразделений так называемый «полный разведывательный цикл». Он включает добывание и сбор информации, её анализ и предоставление высшему политическому руководству страны. Примечательно, что, согласно законодательству США, ЦРУ не является правоохранительным органом в отношении граждан США и не обладает юрисдикцией в отношении национальной территории [13]. Однако за пределами США Управление имеет право осуществлять правоохранительную и даже пенитенциарную деятельность. Этим, как известно, широко воспользовалась администрация Буша, поручив ЦРУ организацию «секретных тюрем» для подозреваемых в терроризме на территории ряда стран. Так, помимо известных тюрем для лиц, подозреваемых в связях с террористами (Гуантанамо, Абу-Грейб), где применялись бесчеловечные методы допросов и были созданы жёсткие условия содержания заключённых, ЦРУ организовало ряд пенитенциарных учреждений в Европе.

Сеть иностранных тюрем (по сведениям американских правозащитных организаций и средств массовой информации) охватила восемь стран мира, в том числе ряд стран Восточной Европы, где использовались учреждения, построенные ещё во времена СССР. Так, по данным «Хьюман райтс уотч» (*Human Rights Watch*) и британской корпорации Би-би-си, тюрьмы ЦРУ действовали в 2002–2008 гг. на территории Польши, Румынии, Литвы, Египта, Афганистана, Иордании, Марокко, Азербайджана [18]. Главное преимущество, которое может дать использование иностранных тюрем – освобождение от необходимости соблюдать законы США в отношении национальной юрисдикции Управления. Подозреваемые не имеют права опротестовывать задержание в американских судах, а их содержание в иностранных тюрьмах может оказаться бессрочным. При этом (повторим) ЦРУ формально не нарушает американского законодательства.

Вопрос о тюрьмах не случайно стал одним из ключевых на слушаниях в Сенате в начале декабря 2011 г., когда сенаторы приняли оборонный бюджет страны с поправкой о том, что содержание заключённых, обвиняемых в терроризме или пособничестве таковому, если они являются гражданами США, должен быть, наконец, законодательно отрегулирован. Относительно «контр-террористической» поправки в Сенате разгорелся спор: некоторые сенаторы считали, что только Верховный суд имеет право решать вопросы содержания разных категорий заключённых под стражей. Вместе с тем, сторонникам администрации в Сенате удалось убедить коллег в необходимости такой поправки. До этого Белый дом настаивал на том, что неприемлемо содержать американских граждан в военных тюрьмах на территории страны, однако соглашался с тем, что отсутствие такого законодательного разрешения существенно тормозит процесс расформирования тюрьмы в Гуантанамо (с этим обещанием Б. Обама шёл на выборы в 2008 г.). В 2010 г. при рассмотрении бюджета МО, сенаторы не разрешили администрации тратить средства бюджета на перевод и содержание подозреваемых в терроризме на территорию континентальных США. С принятой поправкой созданы предпосылки для разрешения этой проблемы.

О современной структуре Центрального разведывательного управления (после реформ 2002–2006 гг.) и задачах отдельных подразделений можно узнать на официальном сайте ведомства [14] и из ряда публикаций отечественных и зарубежных исследователей [7; 11; 12].

Особое место в системе правоохранительных органов, разведывательного сообщества и секретных ведомств занимает Министерство внутренней безопасности США.

24 января 2003 г. Управление внутренней безопасности (*Office of Homeland Security*) в составе администрации президента Соединённых Штатов было преобразовано (на основе ранее принятого закона) [9] в **Министерство внутренней безопасности** (МВБ) во главе с министром (*Secretary of the Department of Homeland Security*). К тому времени общий штат сотрудников нового ведомства достигал 180 тыс. человек, годовой бюджет составлял порядка 30 млрд. долл. Финансирование этого ведомства (если рассматривать только правоохранительную систему и разведывательное сообщество) сравнимо лишь

с АНБ, тогда как его численность совершенно беспрецедентна для американского государственного механизма.

Возникновение нового ведомства, объединившего более двух десятков федеральных органов, имеет важнейшее значение в истории американской исполнительной власти: никогда ранее подобного *интегрального* силового министерства в США не создавалось. Следует подчеркнуть, что первоначально задуманное оперативное подчинение ЦРУ, ФБР и РУМО новому ведомству в части, касающейся антитеррористической деятельности, так и не было реализовано. На начальном этапе даже имела место серьёзная напряжённость во взаимодействии МВБ с другими силовыми структурами.

Проблемой для нового министерства стал контроль со стороны Конгресса США, в котором действуют до полутора десятков комитетов и подкомитетов, так или иначе контролирующих МВБ. По мнению самих сотрудников МВБ «наше руководство не только тратит время и силы на доклады, но и вынуждено терпеть контроль огромного числа комитетов, интересы которых зачастую противоречат друг другу, что затрудняет эффективность нашей работы» [15].

В связи с работой МВБ возникли и другие проблемы. Многие правозащитники в США с самого начала стали высказывать опасения, что министерство станет ключевым элементом расширяющейся разведывательной сети, эффективность которой не гарантирована, а возможный ущерб правам граждан вполне предсказуем. Такие противоречия, в принципе, естественны для демократического общества. Задача здоровой политической системы заключается «в поиске и нахождении оптимального баланса между стремлением к эффективной работе закрытого ведомства и стремлением общества не допустить его бесконтрольного и противоправного функционирования» [10, p. 144].

Задачами министерства, как они официально заявлены в законе «О внутренней безопасности» и документах администрации, являются разработка, координация и реализация национальной стратегии защиты США от террористических угроз. Оно координирует исполнительные отраслевые ведомства и службы с целью обнаружения признаков и предпосылок угроз со стороны террористических организаций и групп, подготовки и защиты от них на основе адекватных ситуации решений. Министерство работает с подразделениями федеральных ведомств и спецслужб, местными органами власти и управления и частными организациями, дополняет и исправляет по мере необходимости национальную стратегию США по борьбе с терроризмом. В числе стратегических задач МВБ числятся снижение уязвимости государства перед терроризмом и минимизация ущерба от потенциальных актов терроризма, природных и техногенных катастроф.

Рассмотрим в общих чертах структуру МВБ в части, касающейся правоохранительных функций этого ведомства.

В его составе три управления и один директорат:

- Управление безопасности границ и транспорта (*Department of Border and Transportation Security*), осуществляющее пограничный и визовый контроль. В состав этого управления были переданы из Министерства финансов – таможенные органы, из Министерства обороны – Береговая охрана с её подразделениями разведки (*Coast Guard Intelligence*), из

Министерства транспорта – Управление транспортной безопасности, а также из Министерства сельского хозяйства – Инспекция по здоровью животных и растений. Из Министерства юстиции в МВБ перешла Служба иммиграции и натурализации. Этому управлению были приданы правоохранительные функции.

– Управление чрезвычайной готовности и оперативного реагирования (*Emergency Preparedness and Response*), главным звеном которого стало бывшее Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям. Основная задача управления – организация ответных действий в случае нападения террористов на территорию США. В этом управлении также действуют службы реагирования на ядерные инциденты (переданы из Министерства энергетики), департамент «внутренней национальной готовности» (*National Domestic Preparedness*), ранее входивший в систему ФБР, и ряд других подразделений.

– Управление разведки и анализа информации (*Office of Intelligence and Information Analysis*), которое занимается сбором и анализом разведывательной информации о потенциальных угрозах террористических актов и состоянии инфраструктуры страны: водоснабжения, телекоммуникаций, оборонной промышленности, высокотехнологичных и опасных производств, энергосистемы, транспортных магистралей, почтовой связи, банковско-финансовой системы, памятников и др. Управление готовит ежедневные сводки по угрозам США на основе информации ФБР, ЦРУ, АНБ и РУМО, других правительственных ведомств.

– Директорат науки и технологий (*Directorate of Science and Technology*), отвечающий за выработку и применение научных и технологических инноваций при обеспечении внутренней безопасности. В его составе Ливерморская национальная лаборатория по охране окружающей среды, Национальный центр анализа по проблемам биологического оружия Министерства обороны, ряд подразделений Министерства сельского хозяйства. Директорат также обеспечивает мероприятия по Программе организации обнаружения и контрмер в отношении химического, бактериологического, радиологического и ядерного оружия (*Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Countermeasures Program, CBRN*).

Отдельными подразделениями в МВБ вошли Секретная служба США с прямым подчинением министру и ряд структурных элементов оперативного и консультативного характера (для каждого из перечисленных управлений создан свой консультативный совет). Структура МВБ, представленная в официальных документах ведомства, сложна и кажется чрезмерно перегруженной, в его составе сохраняется множество подразделений с пересекающимися функциями [16].

Управление ведомством осуществляет аппарат министра (*Office of the Secretary*), в составе которого действует множество подразделений с контрольно-ревизионными, административно-хозяйственными и обслуживающими функциями. Министром внутренней безопасности в администрации Обамы является Джанет Наполитано (*J. Napolitano*).

Вообще американские спецслужбы, хоть и объединены общими целями и общим руководством, всё же имеют довольно сложные отношения между собой. Наследие Д. Рамсфелда (военная составляющая в разведке) продолжает доминировать, и это не очень нравится ЦРУ и другим ведомствам. В свою очередь, руководители Управления национальной разведки – бывшие военные адмирал Д. Блэр и генерал Дж. Клэппер – не слишком радовались гражданскому чиновнику Л. Паннете на посту директора ЦРУ. Представляется, что они с большим сомнением отнеслись к выбору Б. Обамы, посчитав, что подобную позицию должен занимать профессионал в разведке.

Рассмотрев в общих чертах структуру и задачи Министерства внутренней безопасности США, можно прийти к выводу, что оно стало одним из ключевых элементов обновлявшегося разведывательного сообщества и правоохранительной системы в части, касающейся вовлечения в его работу ряда старых и вновь созданных спецслужб и правоохранительных подразделений.

В той или иной степени правоохранительные функции выполняют и некоторые другие спецслужбы США. Так, можно отметить такой орган, как Администрация по применению законов о наркотиках (*Drug Enforcement Administration*), подразделения военной контрразведки, контрразведывательные службы ряда министерств и ведомств.

Серьёзной проблемой для американских секретных ведомств как в части, касающейся их негласной деятельности, так и в области исполнения ими правоохранительных функций, традиционно являются взаимоотношения с многочисленными контролирующими структурами. Последние в США представлены как в качестве внутренних (например, институт генеральных инспекторов в большинстве спецслужб), так и внешних (Конгресс, суды, прокуратура, общественные организации и т.п.). Именно с внешним контролем обычно связаны проблемы, с которыми сталкиваются спецслужбы США в повседневной деятельности.

Развитая система нормативных актов, ограничивающих полномочия секретных ведомств, не исчерпывается вопросами использования ими различных негласных оперативных средств и методов работы. Сотрудники американских спецслужб в гораздо большей степени озабочены применением законов о свободе информации, которые должны обеспечивать широкий доступ граждан к различным категориям закрытых информационных ресурсов, включая информацию разведки и контрразведки. Ясно, что эффективность работы спецслужб напрямую зависит от степени надёжности, с которой они защищают свои секреты. Наличие и действие законов, допускающих истребование у секретного ведомства (в том числе и в судебном порядке) частным лицом допуска к секретным материалам, заведомо является фактором, осложняющим работу ведомства, важнейшим содержанием работы которого остаётся выполнение негласных функций. Возникает (пусть даже чисто внешне) ситуация оксюморонного характера: выражение «прозрачная спецслужба» сродни выражению «горячий снег». Вполне прогрессивная идея – наладить информирование общества обо всём, чем занимаются федеральные ведомства, как они расходуют выделяемые им средства налогоплательщиков – идея, объективно направленная на недопущения злоупотребления секретными службами своими обширными

полномочиями, для американских разведывательных и контрразведывательных ведомств вылилась в дополнительные трудности в повседневной работе, о которых не устают говорить и рядовые сотрудники, и руководители этих ведомств. Нельзя забывать, что историческая традиция свидетельствует о стремлении исполнительной власти любого государства максимально оградить свои секретные службы от всякой гласности и, по возможности, не допускать никакого контроля над ними, за исключением своего собственного, т.е. правительственного. С этим необходимо считаться при выработке разумного баланса в деле обеспечения контроля над спецслужбами. Этот баланс даже в американской политической системе, основанной на приоритете прав и свобод личности, достигается через весьма драматические коллизии. Страны, где исторически сильны традиции этатизма (доминирования государства во всех сферах жизни), а Россия относится именно к ним, будут идти по пути достижения такого баланса с ещё большими трудностями и проблемами.

Список литературы

1. *Власихин В.А.* Как устроена американская прокуратура // Эксперт. 2006. № 24.
2. *Власихин В.А.* Основные черты правовой системы США // Россия и Америка в XXI веке. 2007. №3 (www.rusus.ru/?act=red&id=62).
3. *Дайчман И.* ФБР – империя неприкосновенных. М.: Рипол Классик. 2004. 496 с.
4. *Дундуков М.Ю.* Разведка в государственном механизме США. М.: Кучково поле. 2008. 448 с.
5. *Пелаэс В.* Тюремная индустрия в США: большой бизнес или новая форма рабства? // Неволя. 2008. №15.
6. Пенитенциарная система США // Отечественные записки. 2008. № 2.
7. *Пыхалов И.В.* Спецслужбы США. М. Олма-Пресс. 2002. 479 с.
8. *Семин Н.Л.* О регистрационном законодательстве США // США ♦ Канада: экономика, политика, культура. 2006. № 4.
9. Homeland Security Act of 2002 (6 US Code).
10. *Johnson L., Born H., Leigh I.* Who is Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability. Dulles (VA), 2005. 348 p.
11. *Lahneman W.J.* Is a Revolution in Intelligence Affairs Occurring? // International Journal of Intelligence and Counterintelligence. Vol. 20. No. 1. Spring 2007.
12. *Morrison D.C.* The US Intelligence Reform. N.Y. Foreign Policy Association. 2005.
13. National Security Act of 1947 (50 US Code); The Central Intelligence Agency Act of 1949 as amended; Intelligence Organization Act of 1992, 24.10.1992, Pub.L 102-496.
14. <http://www.cia.gov/offices-of-cia/index.html/21/09/2011>;
<http://democracynow.org/2006/11/29>
15. <http://www.dhs.gov/archives/hearings/comment/2005/02/11/html>
16. <http://www.dhs.gov/main/structure/24/09/2011/html>
17. <http://www.fbi.gov.main/toppriorities/20/09/2011>
18. <http://www.vz.ru/print.html?id=11679>