

УДК 351.746.1(73)

Т. КРАВЦОВА,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри юридичних дисциплін
Сумської філії
Харківського національного університету внутрішніх справ,*

О. КРАВЦОВ,

*здобувач
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ США

Визначено структуру поліцейської системи США, місце і роль ФБР у системі правоохоронних органів США, а також проаналізовано діяльність ФБР у другій половині ХХ ст.

З розвитком українського суспільства постає питання про пристосування структури, діяльності органів внутрішніх справ до нових умов. Одна з точок зору на подальший шлях реформування міліції – її часткова децентралізація, переведення міліції під юрисдикцію місцевих органів влади.

За радянських часів така проблема вирішувалась подвійним підпорядкуванням територіальних підрозділів міліції: Міністерству внутрішніх справ (далі – МВС) з одного боку і місцевим Радам та їх виконкомом – з іншого [1, с. 143]. У сучасній Україні утверджується думка про необхідність створення муніципальної міліції, яка б існувала паралельно з міліцією МВС, але підпорядковувалась і фінансувалась місцевими Радами. Вносяться навіть відповідні законопроекти [2].

Окремі питання управлінської діяльності органів внутрішніх справ були предметом досліджень М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, І. П. Голосніченка, Р. А. Калюжного, А. Т. Комзюка, В. В. Конопльова, Н. П. Матюхіної, Р. В. Миронюка, В. П. Петкова, В. М. Плішкіна, Х. П. Ярмачі тощо. Указані дослідники зробили значний внесок у науку адміністративного права, зокрема в частині правового регулювання правоохоронної діяльності держави. Проте зміни, яких зазнало суспільне життя країни, потреба в реформуванні діяльності правоохоронних органів, зокрема проведення функціональної та структурної реформи системи МВС України обумовлюють необхідність вивчення досвіду інших країн. Особливо цікавим є досвід США, оскільки децентралізація поліції і слідства в США досягли максимального рівня. Тим цікавішою для нас є організація, яка була створена в

США на федеральному рівні для забезпечення взаємодії поліцейських формувань і розслідування злочинів, що створюють загальнодержавну загрозу, – Федеральне Бюро Розслідувань (ФБР). Тому **метою** даної статті стало дослідження поліцейської системи США та адміністративно-правового статусу ФБР.

З точки зору європейця, головною особливістю поліції США є відсутність поліції США, тобто чіткої ієрархічної поліцейської системи з єдиним центром, органу, який би можна було назвати «поліція США». Тим не менш, поліцейська система в США існує, але її підрозділи не пов'язані один з одним, вони діють автономно один від одного і від поліцейських організацій федерації. Органи поліції США можна умовно згрупувати так [3, с.102]: федеральні поліцейські органи; поліцейські органи штатів; поліцейські органи в графствах; поліцейські органи міст; поліцейські органи корпорацій і фірм (приватна поліція). Поліцейські органи міст і графств становлять понад 90 % від загальної кількості поліцейських сил [1, с. 157]. Вони не пов'язані ані між собою, ані з поліцейськими службами штатів. Поліція штатів, як правило, не має повноважень стосовно місцевої поліції. Звичайно вона займається порушеннями законодавства штатів і розслідуванням автокатастроф.

До 1908 р. у США взагалі не існувало федеральної поліцейської системи [2, с. 3]. На даний час на федеральному рівні в основу організації поліцейської системи США покладено розподіл державних правоохоронних функцій за трьома напрямками, які реалізуються міністерством юстиції (ФБР, Бюро тюрем, Служба маршалів), міністерством фінансів (Служба

внутрішніх доходів, Бюро з питань контролю за обігом тютюну, алкоголю і вогнепальної зброї) і міністерством оборони (Корпус військової поліції). Діяльність усіх цих структур контролюється ФБР. Поліцейський контроль доповнюється інформаційним контролем: вхід у загальнонаціональну інформаційну систему можливий лише через відповідні підрозділи поліції штатів [3, с. 103].

Аналогічно в США не існує єдиної системи слідства. На федеральному рівні діє близько 40 органів слідства, великих і дрібних, кожен із яких включений у структуру того чи іншого міністерства або відомства і має свою спеціалізацію. Коло обов'язків і характер діяльності цих органів визначені федеральними законами і відомчими актами. Головним федеральним правозастосовним відомством вважається Міністерство юстиції США (US Department of Justice) [5].

Таким чином, децентралізація правоохоронної діяльності набула в США нечуваного навіть у демократичних країнах рівня. Тому на початку ХХ ст. виникла необхідність, поперше, боротьби зі злочинами федерального рівня, а по-друге – створення загальнонаціонального координуючого центру для поліцейських підрозділів. Тому 26 липня 1908 р. президентом Т. Рузвельтом у структурі Міністерства юстиції було створене Бюро розслідувань (далі – Бюро) – попередник ФБР.

Відповідно до збірника «The FBI: A Centennial History, 1908–2008» [5], який було видано ФБР до 100-річчя з дня заснування, історію ФБР можна поділити на десять періодів:

1. Створення. Перші дні (1908–1923).
2. ФБР проти гангстерів. Роки «Беззаконня». Новий курс (1924–1938).
3. Друга світова війна (1939–1945).
4. Післявоєнна Америка (1945–1960-і).
5. Час В'єтнамської війни (1960-і – середина 1970-х)/
6. Після Вотергейту (1970-і).
7. Розвиток міжнародної злочинності (1980-і).
8. Кінець холодної війни (1989–1993).
9. Підвищення світової співпраці (1993–2001).
10. Зміна повноважень. Нова ера національної безпеки (2001– до цього часу).

На першому етапі крім суто кримінальних розслідувань «спеціальні агенти» – так за традицією називаються оперативні співробітники ФБР, – займалися також деякими економічними злочинами, наприклад фіктивним банкрутством. У 1910 р. законом Манна щодо заборони переміщення поштів через кордони штатів було

відкрито нову галузь для діяльності Бюро.

15 липня 1917 р. набрав чинності закон про шпіонаж, за яким Бюро могло арештовувати осіб, яких підозрювали у зв'язках із ворогом. Бюро стало вести контррозвідку, втім, без особливого успіху [4, с. 107]. 1 серпня 1919 р. для боротьби з «політичним радикалізмом» у міністерстві юстиції було створено Управління загальних розслідувань (GID), яке потім було включено до складу Бюро. До 1922 р. Бюро мало картотеку на 500 тисяч американських громадян. У 1924 р. GID було заборонено прослуховування телефонних розмов. У 1932 р. Бюро було доручено розслідування викрадення людей, у 1933 р. – контроль за виконанням «сухого закону».

1935 р. Бюро було перейменовано у Федеральне бюро розслідувань. Його директором став Дж. Е. Гувер, який очолював ФБР протягом 48 років. Хоча всі ці роки ФБР головним чином займалося боротьбою зі злочинністю, в 1936 році президент Ф. Рузвельт доручив йому вести широке негласне спостереження за лівими партіями, а в 1939 було видано таємний наказ про обов'язкове надання ФБР державними структурами всіх фактів, які свідчать про шпіонаж і підривно діяльність. Таким чином, з 1939 р. ФБР стало головним контррозвідальним органом США [4, с. 108].

Згідно з інформацією офіційного сайту ФБР, станом на 31 березня 2010 р. в ФБР працювало 33925 співробітників, включаючи 13492 спеціальних агентів. Бюджет ФБР на 2010 рік становить 7,9 млрд дол. США, включаючи 618 млн дол. на спеціальні програми протидії тероризму тощо. Бюро має таку структуру [4, с. 102–103]:

– директор ФБР призначається Президентом США і затверджується Сенатом. Термін перебування директора на посту обмежено 10 роками;

– директор має лише одного заступника;

– 11 керівників управлінь ФБР і три начальника найбільших офісів – у Вашингтоні, Нью-Йорку і Лос-Анжелесі – є помічниками директора і утворюють керівництво Бюро;

– ФБР складається з 11 управлінь, 56 регіональних представництв і 400 відділень.

Основну частину структури ФБР становлять 11 управлінь: Інспекційне управління (контроль, інспектування роботи); Управління з питань боротьби з тероризмом; Управління національної безпеки (контррозвідка); Управління кримінальних розслідувань (розслідування кримінальних злочинів, які віднесено законодавством

США до категорії федеральних); Управління слідчих служб (координує роботу відділів ФБР); Управління служб інформації щодо кримінальних злочинів (централізоване збирання, оброблення і надання інформації, отриманої від ФБР і місцевих органів поліції про злочинців); Управління інформаційних ресурсів (забезпечує роботу інформаційних ресурсів ФБР); Управління адміністративних служб (аналог відділу кадрів, але має також відділ спеціальної перевірки, який перевіряє осіб, котрих призначають на роботу в Білий дім, Конгрес тощо); Фінансове управління; Лабораторне управління; Навчальне управління.

Крім управлінь, до структури ФБР входять: Відділ генерального радника (слідкує за дотриманням ФБР Конституції, законів, Кримінального кодексу, правил і інструкцій); Відділ професійної відповідальності (розслідування злочинів, скоєних співробітниками ФБР); Відділ забезпечення рівних службових можливостей; Відділ зв'язків з суспільством і Конгресом.

Головними завданнями ФБР є:

- 1) захист США від терористичної атаки;
- 2) захист США від іноземних розвідувальних операцій і шпіонажу;
- 3) захист США від кібербазованих нападів і злочинів у сфері високих технологій;
- 4) боротьба з корупцією на всіх рівнях;
- 5) захист громадянських прав;
- 6) боротьба з міжнаціональними/національними злочинними організаціями і підприємствами;
- 7) боротьба з головними «білокомірцевими» злочинами (наприклад махінації посадовців із державними коштами);
- 8) боротьба з найбільш тяжкими злочинами;
- 9) підтримка федеральних, штатів, місцевих і міжнародних партнерів.

Таким чином, головними напрямками діяльності ФБР можна назвати:

– контррозвідувальну діяльність, яка регулюється Виконавчим наказом президента США № 12333 від 4 грудня 1981 р. Звичайно, ФБР не єдина контр-розвідувальна організація в США, але навіть якщо у ЦРУ виникає підозра з приводу того чи іншого американця, який може співробітничати з представниками іноземних спецслужб, ЦРУ повинне звернутися за допомогою в ФБР, яке і буде вживати практичних заходів [2, с. 33];

– контртерористичну діяльність – з 1982 р. ФБР стає головним органом з питань боротьби з тероризмом на території США, а з 1984 – і за кордонами США, якщо жертвами стали

американські громадяни;

– боротьбу з кримінальною злочинністю.

Оскільки компетенція американських поліцейських структур обмежена кордонами штатів, ФБР фактично відіграє роль загальнофедеральної поліції, розслідуючи злочини, які скоєні на території декількох штатів, а також близько 250 видів злочинів, віднесених до категорії федеральних (пограбування банків, викрадення людей, використання вибухових пристроїв, замах на президента і вищих посадових осіб США, наркобізнес тощо). Загалом серед усіх федеральних агентств ФБР має найбільш широкі повноваження [3, с. 102]. Крім того, місцева поліція має доступ до баз даних ФБР, що значно підвищує якість їх роботи.

Більшу частину другої половини ХХ ст. діяльність ФБР працювала за двома напрямки: розслідування кримінальних злочинів і національної безпеки. Якщо перший напрямок розвивався своїм ходом без особливого шуму, поступово розширюючи поле діяльності і вдосконалюючи методики роботи, то для виконання завдань другого напрямку ФБР регулярно порушувало закони, що неминуче призводило до скандалів, таких, як операція «Коінтелпро», Вотергейт та інші, які стали віхами історії ФБР.

У 1947 р. на ФБР президентом Г. Труменом було покладено обов'язок перевіряти державних службовців на благонадійність. У 1948 р. ФБР було заарештовано 145 діячів американської компартії, 109 із яких було засуджено. Особливого розмаху така діяльність ФБР набула під час маккартизму (1950-1952). У 1956 р. Е. Гувером було запущено програму «Коінтелпро», в рамках якої почалися спостереження, негласні обшуки у всіх підозрілих організацій, які, на його думку, могли працювати проти уряду. Операція «Коінтелпро» була закрита в 1971 році після того, як у пресу просочилася інформація про неї. У Меморандумі ФБР від 1976 р. визнається як мінімум 238 незаконних проникнень ФБР за період з 1942 по 1968 рік.

Під час Корейської і В'єтнамської війн ФБР приділяло велику увагу боротьбі з пацифістським рухом, але в 1972 р. розгорівся «Вотергейтський скандал», унаслідок якого ФБР було обмежено повноваження політичної розвідки.

17 червня 1972 р. (за чотири місяці до президентських виборів 1972 р., на яких кандидат від республіканської партії Р. Ніксон був переобраний на другий строк) у штабі кандидата в президенти від демократичної партії Дж. Макговерна,

розташованому у Вашингтонському комплексі «Вотергейт», було затримано 5 чоловік, які проникли в готель шляхом злому. Вони налаштували підслуховуючу апаратуру і, за деякими даними, фотографували внутрішні документи штабу демократів. Дотепер не доведено зв'язок саме цього інциденту з адміністрацією Р. Ніксона, але під час слідства було доведено, що Р. Ніксон намагався перешкоджати слідству, в тому числі залучаючи до цього ФБР. Такі дані, а також смерть Е. Гувера в 1972 р., зумовили створення сенатської комісії з перевірки діяльності ФБР. За результатами діяльності цієї комісії генеральний прокурор США встановив, що «всі оперативні заходи, які проводяться в інтересах забезпечення національної безпеки, повинні пильно контролюватися, тому що вони можуть представляти небезпеку для громадянських прав». Одночасно тривалість перебування директора Бюро на посаді було обмежено 10 роками. У результаті, як і в 1924 р., ФБР було загнано в «прокрустове ложе» американських законів [4, с. 110]. Слід зауважити, що до кримінально-слідчої діяльності ФБР претензій висловлено не було. На кримінальній ниві ФБР досягло значних успіхів. Перелічимо коротко деякі досягнення ФБР у другій половині ХХ ст.

У 1954 р. Верховний Суд США засудив існування окремих шкіл для білих і чорношкірих. Почалася боротьба за права чорношкірого населення. Тому друга половина 1950-х була для ФБР насамперед роками боротьби за захист громадянських прав чорношкірих. Але за американським законодавством злочини проти особи на ґрунті ненависті знаходилися в юрисдикції штатів, тому часто ФБР могло лише спостерігати, як місцеві суди звільняють затриманих злочинців [5, с. 51].

У 1953 р. ФБР розпочало нову програму «Top Hoodlum Program», за якою було створено національну базу даних найбільш відомих злочинців Америки. Програма запрацювала чотири роки потому. У 1957 р. поліція Нью-Йорка затримала 62 особи, які з'їхалися на барбекю до одного зі своїх друзів, але при появі поліції почали втікати. Серед затриманих були такі відомі гангстери, як Дж. Бонанано, Р. Бафаліно, К. Гамбіно, В. Хеновесе, А. Магаддіно, Дж. Профас тощо [5, с. 53].

Пізніше Конгрес прийняв низку законів – «Omnibus Crime Control Act» (1968) і «Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act» (1970). Усе це допомогло кампанії ФБР

проти кримінального світу, створюючи ґрунт для важливих зрушень у наступні роки [5, с. 53].

У листопаді 1955 р. ФБР уперше розслідувало терористичний акт в авіації, коли 23-річний Дж. Грем упакував у багаж своєї матері бомбу для отримання грошей по страховці. Разом із його матір'ю загинуло 44 людини, включаючи дружину президента Ейзенхауера і маленького хлопчика [5, с. 58].

На початку 1960-х ФБР розслідувало дії банди А. Нассбоба і Б. Вайлкоксона, які скоїли вісім великих пограбувань банків [5, с. 59].

У середині 1970-х ФБР почало використовувати лідерів мафії як агентів. Це дозволило в 70–80-ті роки значно підвищити якість боротьби з мафією. З 1981 до 1987 р. було засуджено більше ніж 1000 членів мафії в Нью-Йорку, Бостоні, Клівленді, Денвері, Канзас-Сіті, Мілусі, Сент-Луїсі, штаті Нью-Джерсі [5, с. 69].

У той же час ФБР активно займалося білокомірцевими злочинами. Термін «білокомірцевий злочинець» був уведений у 1939 р. американським соціологом Е. Сатерлендом; він визначив білокомірцевий злочин як «скоєний людиною респектабельною з високим соціальним статусом у його діяльності» [5, с. 69–70]. З часом білокомірцеві злочини перетворилися на серйозну національну загрозу. Білокомірцеві злочини сьогодні включають усі види злочинів – від антимонопольних порушень до махінацій банків, від розтрати до екологічних злочинів. Серед білокомірцевих злочинів корупція посідає особливе місце. Наведемо приклади боротьби з цими злочинами.

Унаслідок операції під кодовою назвою «Abscam» [5, с. 77] було засуджено шість членів американського Конгресу і деяких інших вибраних осіб на початку 1980-х. Операція «Greylord» відправила за ґрати 92 винні в корупції особи (судді, адвокати, поліцейські тощо) 3 жовтня 1980 р. [5, с. 70].

У 90-і роки ФБР почало активно працювати над запобіганням терористичним актам. Так, 24 червня 1993 р. на підставі розслідування Нью-Йоркської об'єднаної цільової групи з розслідування тероризму, команда спецназу ФБР і команда поліцейського департаменту Нью-Йорка штурмували місцевий гараж і заарештували групу міжнародних екстремістів, які готували вибухові речовини. Терористи планували підірвати багато об'єктів в Нью-Йорку, включаючи будинок Організації Об'єднаних Націй, тунель Лінкольна, і федеральний будинок, де розміщено Нью-Йоркський офіс ФБР.

У липні 1997 р. ФБР і місцева влада штатів Техас, Колорадо і Канзас запобігли напад екстремістів правого крила. 4 липня поліція заарештувала Б. Гловера й М. Дорсетта; подальше розслідування виявило, що вони запасли зброю, вибухові речовини, бронезилети і камуфляж. Інші змовники були заарештовані за кілька наступних днів [5, с. 85].

Таким чином, ФБР поєднує в собі функції контррозвідки, політичної поліції і карного розшуку. У цьому аспекті ФБР посідає унікальне місце серед спецслужб світу. Його можна порівняти тільки з РСХА Німеччини, яке також поєднувало боротьбу із зовнішніми і внутрішніми ворогами Рейху з розслідуванням суто карних злочинів [4, с. 101], або з НКВС СРСР 30-х років. Тому можна зробити **висновок**: із прискоренням технічного розвитку, процесів глобалізації неможливо побудувати ефективну правоохоронну систему, базуючись лише на територіальних і місцевих підрозділах поліції. Саме децентралізація і незалежність місцевої поліції від ФБР не дозволяє ФБР, незважаючи

на широкі повноваження, стати такою державою в державі, як вищезгадані РСХА і НКВД. Тим не менш, цікавим є американський досвід припинення свавілля політичної контррозвідки.

Таким чином, можна відзначити, що США мають дуже цікавий досвід створення ефективної центральної правоохоронної структури, яка, тим не менш, не підмінює собою місцеву поліцію, не займається питаннями її організації і постачання, але бере на себе функції методичного, аналітичного й інформаційного забезпечення поліцейських підрозділів, водночас розслідуючи особливо тяжкі злочини і забезпечуючи національну безпеку США. Про якість роботи ФБР свідчить, наприклад, той факт, що за весь час у ФБР радянською і російською розвідками було завербовано лише 3 співробітники [4, с. 138]. Разом із тим у ФБР були і доволі гучні невдачі наприклад події 9 вересня 2001 р., що ще раз доводить недосконалість будь-якої структури, створеної суспільством.

Список використаної літератури

1. Історія органів внутрішніх справ : навч. матеріали по спецкурсу / [Зайцев Л. О., Безрук С. І., Гавриленко О. А., Войцехівський М. М. та ін. ; відп. за вип. Зайцев Л. О.]. – Кіровоград : Імекс ЛТД, 2003. – 236 с.
2. В Україні може з'явитися муніципальна міліція [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novynar.com.ua/politics/59347>.
3. Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник / под ред. А. М. Бандурки. – Харьков : Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.
4. Пыхалов И. В. Спецслужбы США / И. В. Пыхалов. – СПб. : Нева ; М. : Олма-Пресс, 2002. – 480 с. – Серия «Спецслужбы мира».
5. The FBI: A Centennial History, 1908–2008 [Електронний ресурс] / [Robert S. Mueller, John J. Miller, Michael P. Kortan]. – Washington : U.S. Department of Justice ; Federal Bureau of Investigation. 2008. – 97 с. – Режим доступу: <http://www.fbi.gov/book.htm>.
5. Особенности системы органов уголовного расследования в США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.infousa.ru/laws/investigation.htm>.
7. Нургалиев Р. МВД России: особенности становления и развития [Электронный ресурс] // Российская газета – 2009. – № 4961 (137). – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/07/28/nurgaliev.html>.

Надійшла до редколегії 14.11.2010

КРАВЦОВА Т., КРАВЦОВ О. ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮРО РАССЛЕДОВАНИЙ США

Определена структура полицейской системы США, место и роль ФБР в системе правоохранительных органов США, а также проанализирована деятельность ФБР во второй половине XX в.

KRAVTSOVA T., KRAVTSOV O. THE HISTORY OF CREATION AND FUNCTIONING OF FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION OF THE USA

The structure of police system of the USA, a place and role of FBI in the system of law enforcement bodies of the USA is specified, and also FBI activity in second half of XX-th century is analyzed.