

07.0
К-85

85

Б.С. Крылов

ПОЛИЦИЯ США

**ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ
ОРГАНИЗАЦИИ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*Москва
1972*

Б. С. КРЫЛОВ

ПОЛИЦИЯ США

Основные черты организации и деятельности

Учебное пособие

Одобрено Советом Высшей школы МВД СССР

ПРОВЕРЕНО

2012



НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
И РЕДАКЦИОННО-ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ОТДЕЛ

Москва — 1972

В пособии рассматриваются основные вопросы организации и деятельности полиции США. Главное внимание уделено организации и структуре полицейских агентств, основным функциям полиции, применяемым ею мерам принуждения, комплектованию полиции и прохождению службы полицейскими. Исследуются также особенности организации и деятельности отдельных полицейских органов.

Пособие рассчитано на слушателей высших учебных заведений МВД СССР.

ВВЕДЕНИЕ

Глубина кризиса в капиталистическом мире ярко проявляется в усилении массовой борьбы американского народа за удовлетворение экономических требований, против расовой дискриминации, за мир, за демократические права и свободы.

Правящие круги США, стремясь сохранить политическое и экономическое господство в стране, используют все методы давления на народные массы. Средствами массовой пропаганды распространяются иллюзии, скрывающие эксплуататорскую агрессивную сущность американского империализма. Насилие в отношении участников движения социального протеста приняло поистине гигантские масштабы. Десятки американских городов стали ареной ожесточенных столкновений различных групп населения — студентов, негров, участников антивоенного движения с вооруженными отрядами армии и полиции.

Важная роль в применении мер насилия в США принадлежит полиции — органу, осуществляющему постоянное и широкое воздействие на все население страны¹.

В книге «Смысл мятежа», изданной в 1969 году, член Верховного суда США Уильям Дуглас отметил, что у американской полиции «исторически сложилась практика прибегать к обвинению в «нарушении общественного спокойствия» или в «поведении, нарушающем порядок» для того, чтобы рассеивать группы представителей меньшинства, выражающих протест любым необычным способом. Подлинное же их преступление состояло в том, что они были не по душе правящим кругам; к обвинениям в нарушении общественного спокойствия и порядка прибегали только для того, чтобы скрыть истинный характер преследования»².

Под предлогом охраны порядка американская полиция активно участвует в преследовании прогрессивных сил страны. Она организовала травлю прогрессивной негритянской организации «Черные пантеры», десятки лидеров которой убиты и сотни арестованы. По указанию властей полиция готовится нанести удар по авангарду рабочего класса — Коммунистической партии США.

Особенностью полицейской службы в США является проникновение ее почти во все звенья государственного аппарата, что позво-

¹ О функциях полиции в современном империалистическом государстве см. подробнее в книге «Карательные органы современного империалистического государства». М., «Наука», 1968.

² «США: экономика, политика, идеология», 1970, № 9, стр. 71.

ляет американскому империализму постоянно усиливать принудительный характер воздействия аппарата управления на массы. «Черные списки» прогрессивных деятелей составляются не только Федеральным бюро расследований и другими полицейскими подразделениями, но и, например, министерством здравоохранения, образования и социального обеспечения. Занесенные в эти списки ученые не могут работать в правительственных учреждениях.

В новой Программе Коммунистической партии США отмечается, что в США раздуты штаты городских полицейских управлений, получивших в свое распоряжение боевое оружие. «По мере того, как бунты бедняков и обездоленных принимают все более широкий размах, — говорится в Программе, — все громче раздаются надрывные призывы к поддержанию «законности и порядка». Далее в Программе отмечается, что «рост по всей стране влияния ультраправых сил в полицейских управлениях знаменует наступление нового и очень важного этапа борьбы»³. Суть этого этапа состоит в прямой попытке вооруженного истребления афро-американского народа, в преследовании и физическом истреблении прогрессивных деятелей страны.

К американской действительности полностью относится выдвинутое международным Советанием коммунистических и рабочих партий в Москве в июле 1970 года положение о том, что «в борьбе против рабочего движения империализм попирает демократические права и свободы, применяет открытое насилие, жестокие методы полицейских преследований, антирабочее законодательство»⁴.

Полиция во всех империалистических государствах является политическим орудием, но в США на полицию больше, чем в каком-либо другом империалистическом государстве, возложены функции политического сыска. Значительные отряды полиции США — Федеральное бюро расследований, Секретная служба и многие другие считают своей основной целью подавление именно политических противников правящих кругов США. Борьба с уголовными преступлениями, несмотря на многочисленные заявления о ее важности, рассматривается как задача меньшего значения. Такое отношение к уголовным преступлениям стало особенно очевидным со второй половины 60-х годов, когда массовые демонстрации, митинги, марши стали средством выражения протеста широких слоев населения — молодежи, негров, интеллигенции — против политики правящих кругов США.

Рассмотрение организации и основных направлений деятельности полиции США представляется полезным прежде всего потому, что дает возможность полнее представить общую картину государственного аппарата США, четче выявить основные тенденции его развития и методы, к которым прибегают правящие круги США

³ «США: экономика, политика, идеология», 1970, № 9, стр. 71.

⁴ Документы международного Советания коммунистических и рабочих партий. Политиздат, 1969, стр. 5.

для подавления политических выступлений народных масс. Известный интерес представляют также технико-организационные приемы борьбы с противоправными деяниями. При этом, разумеется, следует учитывать, что деятельность полиции США имеет сугубо антинародный характер.

Исходя из целей настоящей работы и определена ее структура.

В работе рассматриваются прежде всего зависимость полицейской системы от установленного в соответствии с Конституцией США разделения государственных органов на органы федерации, штатов и местные органы, а также вопросы численности и комплектования полицейских сил США.

Далее излагаются некоторые вопросы организации отдельно взятых полицейских агентств⁵, а также способы осуществления отдельных функций полицейской службы, прежде всего патрулирования, которому в США придается наибольшее значение. Особо освещается вопрос о мерах полицейского принуждения, в частности об арестах, производство которых рассматривается в США как наиболее эффективное средство воздействия на нарушителей порядка.

Описание отдельного американского агентства было бы неполным без рассмотрения порядка комплектования полицейских органов. Этот порядок, естественно, предусматривает сочетание в каждом полицейском безоговорочной преданности американскому образу жизни с определенными профессиональными качествами.

Р работе дано также описание отдельных конкретных звеньев полицейской системы США: федеральной полиции, полиции штатов и полицейских агентств в городах и сельской местности. Работа завершается рассмотрением принятого в США подхода к проблеме оценки эффективности деятельности полиции.

1. ЗАВИСИМОСТЬ ОРГАНИЗАЦИИ ПОЛИЦЕЙСКИХ СИЛ США ОТ КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Организация полицейских сил в США в самых общих чертах обусловлена конституционной системой страны и особенно основанной на ней системой территориальной организации и соответствующих органов государственной власти.

В принципе в США сложились три уровня государственной власти — федеральный, штатов и местных органов, причем органы власти штатов и местные органы пользуются значительной самостоятельностью. Формально объем прав, которыми располагают органы власти каждого уровня, достаточно строго определен Конституцией США и конституциями штатов с учетом сложившейся многолетней практики. Этой практике свойственна тенденция цен-

⁵ Полицейское агентство (департамент) — это обособленное в организационном отношении полицейское образование, подчиняющееся органу власти или управления.

трализации власти, однако централизации ограниченной, поскольку такая ограниченность политически оправдана в современных условиях.

Полицейские силы страны организуются применительно к сложившейся системе органов власти, и их организация поэтому характеризуется довольно широкой децентрализацией.

Полиция федерации теоретически вообще не имеет права вмешиваться в компетенцию полиции штатов и местных органов. Практически такое вмешательство осуществляется в ограниченных размерах применительно к уголовным преступлениям и в неограниченных — применительно к политическим преступлениям.

Основываясь на полномочиях, закрепленных за штатами и их органами власти, полицейские организации каждого штата автономны одна от другой и от полицейских организаций федерации. Так же автономны (в пределах автономии местных органов власти) полицейские организации местных органов.

В соответствии с этим распределением полномочий на каждую полицейскую организацию возлагаются определенные функции осуществляемые на установленной территории.

Полицейские организации федерального правительства осуществляют свои полномочия на наибольшей (по сравнению с полицейскими организациями штатов и местных органов) территории. Однако полномочия их ограничены сферой прав самой федерации, определенной, как это указывалось выше, Конституцией США 1787 года и последующей практикой ее применения.

За исключением Федерального бюро расследований (ФБР), формально входящего в состав министерства (департамента) юстиции, полномочия почти всех остальных федеральных полицейских организаций непосредственно вытекают из полномочий тех федеральных департаментов, при которых они созданы. Так, полицейские организации казначейства (министерства финансов) и департамента почт могут действовать на территории всей страны только потому, что на ней действуют, функционируют органы этих федеральных ведомств.

Во всех 50 штатах организуются и содержатся органами власти этих штатов свои полицейские организации, которые могут быть как общими, так и специализированными, например, осуществляющими исключительно контроль за движением на дорогах. Формы организации местных органов в США еще более разнообразны, чем формы организации органов штатов, что в полной мере относится и к полицейским органам.

Разнообразие организационных форм, а также функций и полномочий полицейских организаций в США позволяет некоторым американским исследователям утверждать, что «в США не существует такой вещи, как полицейская система, не существует даже полицейских систем в разумно точном смысле этого термина. Наши так называемые системы являются скорее собранием полицейских единиц с некоторой аналогией в сфере компетенции, организации

или юрисдикции, но у них отсутствуют какие-либо систематические связи друг с другом»⁶.

Эта оценка, сделанная в одном из наиболее авторитетных трудов по организации полиции США, является достаточно обоснованной.

Вызванное конституционной структурой США разнообразие форм полицейской организации обусловлено еще и тем, что в течение длительного периода полицейские службы создавались без определенного плана и теоретических обоснований.

Происхождение некоторых полицейских образований относится к периоду до независимости США и связано с англо-саксонскими колониальными институтами. Формирование других полицейских организаций было вызвано стремительным ростом городов в условиях развития новых средств общественной коммуникации. Но в большинстве своем формы организации полиции сохраняются от периода второй половины XIX века, когда в стране создавалось крупное монополистическое производство, не оказывавшее еще заметного влияния на общественно-политические институты.

Множество различных форм полицейских организаций США «известным и немалым упрощением» можно свести в пять групп, говоря, однако, что внутри каждой из них можно обнаружить большое своеобразие отдельных полицейских образований.

1. Полицейские организации федерального правительства, в частности, входящие в департамент юстиции, казначейство, департамент почт, министерство обороны и т. д. Особое место среди них занимает полиция округа Колумбия, выполняющая функции, аналогичные функциям органов полиции в других крупных городах.

2. Полицейские организации штатов.

3. Шерифы и заместители шерифов в графствах, а также полицейские агентства, возглавляемые шерифами.

4. Полицейские организации городов и поселков городского типа.

5. Полиция промышленных корпораций и предприятий, рассматриваемая как специальные полицейские формирования.

По сведениям, помещаемым в американской литературе, в США существует свыше 40 тыс. самостоятельных полицейских организаций. Как уже указывалось, по мнению американских исследователей, деятельность этих организаций координируется недостаточно и функции их подчас переплетаются, что приводит к значительной безответственности и нечеткости в работе. Однако за последние полтора десятилетия правящие круги США принимают определенные меры к преодолению названных недостатков в деятельности полиции. Процесс этот очень сложен не только в силу конституционных особенностей и сложившихся традиций, но и потому, что децентрализация власти и ее органов рассматривается правящими

⁶ B. Smith. Police System in United States. NY, 1940, p. 23.

кругами США как средство, препятствующее в определенной мере политическому единству трудящихся масс страны.

Трудности, создаваемые относительно жестким разграничением компетенции между федерацией, штатами и местными органами, нередко преодолеваются путем заключения соглашений между различными по уровню полицейскими организациями. Такие соглашения заключаются и между территориально близкими организациями и закрепляются созданием каких-либо общих учреждений, например криминалистических лабораторий, финансируемых на долевых началах. В целях поощрения подобных мероприятий часть расходов на содержание общих учреждений нередко принимает на себя вышестоящее правительство — штата или федерации. Так, федерация оказывает материальную помощь полицейским службам всех 50 штатов и полицейским службам ста городов. В 1969/70 финансовом году эта помощь составила 236 млн. долларов, а в 1970/71 году — 426 млн.⁷.

II. ЧИСЛЕННОСТЬ И КОМПЛЕКТОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКИХ СИЛ

Среди служащих полиции нужно различать две основные группы. Наиболее многочисленную группу составляют служащие, принесшие присягу. Они подчиняются специальным правилам, носят соответствующую форму; им нередко присваиваются персональные полицейские звания. Вторую группу составляют гражданские служащие полиции, выполняющие в основном вспомогательную работу.

Численность служащих, принесших присягу (полицейских), и численность гражданских служащих различны. В полиции городов в декабре 1969 года гражданские служащие составляли почти 12,5 процентов всего личного состава, а в полиции пригородных районов — почти 14 процентов. Доля гражданских служащих в полиции за последние годы возрастает. Очевидно, это связано прежде всего с трудностями при наборе полицейских, условия службы которых в связи с ростом преступности постоянно ухудшаются, а также с некоторым увеличением технико-вспомогательных служб.

В 1970 году на одну тысячу жителей в США приходилось в среднем 2,3 служащих полиции (включая гражданских лиц) местных органов.

Рассматривая численность полиции применительно к различным группам населения (городского, сельского, проживающего в пригородах), нужно учитывать, что она далеко не одинакова в различных районах США. Для промышленных штатов соответствующий показатель значительно выше, чем для сельских штатов. Например, в районе Средней Атлантики, куда входят штаты Нью-Джерси, Нью-Йорк и Пенсильвания, на тысячу жителей приходится 2,6 полицейских, а в относительно слабо индустриализирован-

⁷ „US News and World Report“, February 23, 1970, pp. 36, 37.

ном районе Юго-Западных центральных штатов (Арканзас, Оклахома, Техас и Луизиана) всего 1,3⁸.

В большинстве американских городов в среднем на тысячу жителей приходится менее двух служащих полиции. По крайней мере в 50 процентах всех городов их число на тысячу жителей колеблется в пределах от 1,2 до 2,0. По данным, приведенным в американских источниках, соответствующие показатели выглядят следующим образом: города с населением свыше 250 тыс. жителей — 3,1; с населением от 100 до 250 тыс. — 1,8; с населением от 50 до 100 тыс. — 1,6; с населением от 25 до 50 тыс. — 1,6; с населением от 10 до 25 тыс. — 1,6; с населением менее 10 тыс. — 1,7⁹. Число полицейских на тысячу населения особенно велико в таких городах, как Нью-Йорк — 4,1, Филадельфия — 4, Чикаго — 3,6.

В пригородных районах и в сельских местностях служащих полиции значительно меньше. В пригородных районах на одну тысячу жителей приходится 1,7 полицейских, а в сельских районах — 1,4.

Следует отметить, что в связи с быстрым ростом преступности растет и численность полиции. С 1966 по 1968 год она выросла в городах и пригородах на 0,2 полицейских на тысячу жителей, а по сельским районам даже на 0,3. За это же время численность муниципальной полиции возросла более чем на 50 тыс. человек.

Приведенные выше данные о численности полиции в США не являются вполне точными, так как в них не учтены полиция штатов и федеральная полиция. Полицейские силы 49 штатов (штат Гавайи не имеет полиции штата) в 1969 году насчитывали около 53 тыс. (в 1967 году — 46 тыс. человек)¹⁰. Данные о численности федеральных полицейских сил в целом не публикуются, однако они насчитывают во всяком случае не менее 50 тыс. служащих. В целом, как уже указывалось, в 1970 году на каждую тысячу жителей США приходилось не менее 2,3 полицейских.

Такая численность полиции считается недостаточной. Президентская комиссия по борьбе с преступностью обратила особое внимание всех полицейских агентств на необходимость заполнить все вакантные места, поскольку, например, в 1967 году недокомплект составлял около 50 тыс. полицейских¹¹. Особенно большое внимание уделяется увеличению численности полиции городов, в которых происходят наиболее острые социальные столкновения.

Так, в столице США Вашингтоне при населении менее 800 тыс. человек численность всех полицейских сил составляет около 7—8 тыс. человек, т. е. минимум 9—10 полицейских на 1 тыс. жителей.

Следует учитывать, что полиция не является единственной силой, поддерживающей общественный порядок внутри страны. Каж-

⁸ „Crime in the United States“, 1969, p. 148 — 149.

⁹ Там же, p. 148.

¹⁰ „Task Force Report: the Police“, Wash., 1967, p. 1.

¹¹ „The Challenge of Crime in a Free Society“, Wash., 1967, p. 109.

дый штат имеет свои вооруженные силы, так называемую национальную гвардию, численность которой в 1966 году превышала полмиллиона человек¹². Конституции штатов устанавливают, что губернатор, в распоряжении которого находится национальная гвардия, может использовать ее для подавления восстаний и иных массовых беспорядков¹³.

Практика применения сил национальной гвардии для борьбы с массовыми беспорядками внутри страны сложилась давно, но особенно активно национальная гвардия стала использоваться в борьбе против негритянского и антивоенного движения начиная с 1965 года. Только в 1968 году для разгона демонстраций ее подразделения общей численностью около 150 тыс. человек привлекались 107 раз. В 1969 году подразделения национальной гвардии численностью около 50 тыс. человек использовались для этой цели 69 раз.

В Соединенных Штатах для поддержания «порядка» внутри страны привлекаются также части сухопутной армии. В составе министерства обороны существует даже специальное управление по борьбе с «гражданскими беспорядками». Это управление наряду с ФБР засылает также тайных агентов в антивоенные общественные организации¹⁴.

За последние годы использование вооруженных сил стало не только более широким, но даже перестало скрываться. Так, сообщалось, что во время съезда демократической партии США в Майами-Бич (штат Флорида) в июле 1972 г. для обеспечения безопасности были переведены морские пехотинцы и парашютисты 82-й воздушно-десантной дивизии¹⁵.

Оценивая численность полицейских сил, нужно учитывать, что в США имеется много частных полицейских агентств, большая часть которых обслуживает отдельные корпорации. Эти агентства активно сотрудничают с муниципальной полицией и полицией штатов и федерации. В одну из национальных организаций, объединяющих полицейские службы частных предприятий, Американскую Ассоциацию для безопасности в промышленности, в 1963 году входило более 2300 коллективных членов. Основные цели Ассоциации заключаются в обучении полицейских, состоящих на службе у компаний, и в установлении связей с местными полицейскими агентствами.

Комплектование полицейских сил в условиях США — дело весьма сложное. Обострение классовых противоречий заставляет предъявлять к кандидатам на службу в полицию противоречивые

¹² „Statistical Abstract of the United States. 1967“. Wash., 1967, p. 266.

¹³ В соответствии с законом 1795 года президент США вправе призывать национальную гвардию на службу федерации и использовать ее тогда по своему усмотрению (подробнее об этом см. Б. С. Крылов. США: федерализм, штаты и местное управление. М., «Наука», 1968, стр. 18—20).

¹⁴ «Правда», 22 ноября 1969 г.

¹⁵ «Правда», 12 июля 1972 г.

требования. С одной стороны, это должны быть люди, безоговорочно верящие в справедливость «американского образа жизни» и готовые подавлять его противников самыми жестокими мерами. С другой стороны, они должны обладать культурным уровнем, который позволил бы им понимать сложность расовых, политических и других конфликтов и быть способными «снимать» остроту, таких конфликтов, когда их не удастся ликвидировать методами грубого насилия.

Практически же на службу в полицию идут чаще всего малокультурные люди, признающие и понимающие только грубую силу. Требования к образовательному уровню полицейских установлены минимальные. Однако, несмотря на это, обследование 300 полицейских департаментов, проведенное в 1961 году, показало, что 24 процента личного состава не имело требуемого образовательного минимума. В 1964 году из 6200 обследованных полицейских только 30,3 процента имели образование не менее 1 курса колледжа и всего 7,3 процента окончили колледж¹⁶.

Единых условий поступления на полицейскую службу в США не существует. Они определяются для федеральной полиции департаментами министерств по согласованию с федеральной Комиссией по гражданской службе, для полиции штатов — органами штатов, а для местной полиции — законодательством штатов и указаниями органов управления городов, графств и т. п. Можно, однако, выделить некоторые общие требования, предъявляемые к лицам, желающим поступить на службу в полицию.

Поступающие на должность рядовых полицейских должны быть в возрасте от 21 до 31 года, иметь рост от 5 футов 8 дюймов до 5 футов 10 дюймов, вес — не меньше 150 фунтов. Образование — средняя школа, физическое состояние — хорошее здоровье и отсутствие каких-либо явных физических дефектов. Требуется также, чтобы кандидат не совершал ранее уголовных преступлений.

В большинстве полицейских агентств зачисление кандидатов на должности рядовых и сержантов производится по усмотрению руководства агентства. Нерелко практикуются конкурсные испытания кандидатов. Однако эти испытания проводятся местными властями и руководством полиции, и поэтому наибольшее значение при решении вопроса о зачислении на службу имеют не объективные показатели кандидата, а усмотрение экзаменаторов.

В помощь лицам, принимающим на работу в полицию, созданы различные пособия. Например, для определения способности к полицейской службе выработан список необходимых полицейскому качеств¹⁷.

¹⁶ „Task Force Report: the Police“, Wash., 1967, p. 126.

¹⁷ V. L e o n a r d. Police Organization and Management. Brooklyn, 1951, p. 123.

Инициативность	Умение убеждать
Бдительность	Самодоверие
Наблюдательность	Быстрота реакции
Быстрота мышления	Способность работать при отвле- чениях
Самоуважение	Точность мышления
Самозащита	У Организационные способности
Недоверчивость	Способность к систематизации
Зрительная память	Гибкость
Слуховая память	Способность сотрудничать
Физическая смелость	Выразительность речи
Моральная смелость	Запас слов
Здравый смысл	Выразительность письменной речи
Приспособляемость	Свобода действий
Любознательность	Проницательность
Воображение	Трудолюбие
Находчивость	Способность быть руководимым
Сила рассуждения	Бодрость
Способность сконцентрироваться	Широта интересов
Упорство	Способность объединять
Выносливость	Арифметическая рассудительность
Понятливость	Математические способности
Энергичность	Социальные способности
Терпеливость	
Тактичность	

Процедура приема на службу в принципе довольно сложна, что обусловлено не только деловыми, но и политическими соображениями, поскольку во время длительной процедуры легче «отсеивать» лиц, которые не могут быть полицейскими.

Первоначальное знакомство с поступающим на службу в полицию проводится во время его беседы с сотрудником отделения личного состава или с начальником полиции. Цель беседы состоит в том, чтобы исключить из числа кандидатов лиц, которые явно не подходят для работы в полиции, например, имеющих физические недостатки, чрезмерно нервных и т. п.

Прошедшие предварительное собеседование заполняют специальный опросный лист, так называемое «обращение», являющееся одновременно заявлением и анкетой. Иногда в таком документе кандидат должен сообщить не только биографические данные, но и самооценку личности, например, оценку своей решительности, быстроты реакции и т. п.

Следующей стадией приема часто являются конкурсные экзамены, сложность которых, естественно, зависит от того, какая должность подлежит замещению. Объем необходимых знаний определяется в объявлении о наличии вакансии.

Первой частью экзамена является устное собеседование, в результате которого оцениваются в баллах знания и способности кандидата. Оценка может быть повышена, если кандидат обладает определенными объективными данными: высокий уровень образования, служба в армии, наличие наград и т. п.

Неотъемлемой частью экзаменационного процесса является

служба в полиции в течение испытательного срока. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что в 1956 году (данные по 368 агентствам) назначение на должность полицейского после завершения испытательного срока производилось в 93 процентах случаев. В большинстве агентств (84 процента) испытательный срок был ограничен 6 месяцами и только в некоторых агентствах (2 процента) он был равен 1 году¹⁸. Результаты работы в течение испытательного срока имеют наибольшее значение при решении вопроса о зачислении на службу.

Выдержавший испытания зачисляется на службу. Как правило, если испытание выдержали несколько кандидатов, то по усмотрению руководства полицейского агентства принимается на службу один из тех, кто получил наиболее высокие оценки во время экзаменов.

К кандидатам на посты начальников полицейских агентств и других руководящих работников предъявляются, естественно, большие требования, чем к рядовым полицейским. Однако, как отмечает Леонард, «полицейская наука о лицах низших званий развивается быстрее, чем о высших; большие усилия делаются для улучшения патрульных и детективов, но относительно мало внимания уделяется развитию компетентных полицейских должностных лиц»¹⁹. Действительно, президентская комиссия по принудительному исполнению закона в 1967 году пришла к выводу о том, что многие полицейские агентства «не имеют квалифицированного руководства. Начальники полиции и полицейские руководители среднего ранга нуждаются в повышении общеобразовательного и специального уровня»²⁰.

Считается, что повышение уровня руководителей полиции может быть достигнуто только путем более активного использования конкурсной системы. Но в ряде городов многие полицейские должности являются еще выборными, что, по мнению специалистов в области полицейской организации, препятствует правильному подбору кадров. Так, в 1946 году должность начальника полиции была выборной в 83 городах с населением от 5 до 10 тысяч жителей, в 26 городах с населением от 10 до 25 тыс. и в 6 городах с населением от 25 до 50 тыс. человек²¹.

Во многих городах США начальник полиции назначается городским советом.

Практикуется также назначение в результате конкурса. В этом случае местные органы власти публикуют сообщение о конкурсе, в котором содержатся условия, которым должны отвечать кандидаты. Предварительный отбор проводится на основе заявлений претендентов. Затем следуют письменные экзамены. Сдавшие их

¹⁸ „Task Force Report: the Police“, Wash., 1967, p. 132.

¹⁹ V. Leonard. Op. cit., p. 52.

²⁰ „Task Force Report: the Police“, Wash., 1967, p. 44.

²¹ V. Leonard. Op. cit., p. 66.

допускаются к устным экзаменам и собеседованиям. Всем этим процедурам сопутствует негласная проверка политической благонадежности кандидатов. Из числа лиц, прошедших испытания, и назначается соответствующий начальник.

Представление об объеме требований, предъявляемых к кандидатам на должность начальника полиции, может дать приводимый ниже (с небольшими сокращениями) текст объявления о конкурсе на должность начальника полиции города Сиэттла (штат Вашингтон) ²².

«Начальник полиции города Сиэттла, штат Вашингтон.

Гор. Сиэттл объявляет об открытых в общенациональном масштабе экзаменах на занятие объявленной выше должности. Назначение на нее производится мэром из числа трех кандидатов, рекомендованных экзаменационной комиссией. Выбор будет основываться на результатах конкурсных экзаменов. (Далее указаны срок подачи заявления об участии в конкурсе, время и место проведения письменных экзаменов.)

В гор. Сиэттл на устные экзамены вызываются только те кандидаты, чей опыт и результаты письменных экзаменов удовлетворяют экзаменационную комиссию. Устный опрос будет дополнен конфиденциальным расследованием характера и профессиональных данных кандидата. Соревнующийся, который получит достаточные для включения в окончательный список оценки, может быть подвергнут дополнительному обследованию для получения удовлетворяющих дополнительных доказательств его квалификации и пригодности его для должности, а также удовлетворяющих доказательств его честности, достоинства, привычек, лояльности и характера в целом.

...Решение экзаменационной комиссии об отборе трех кандидатов является окончательным.

Квалификация

Не менее 10 лет (в течение последних 15) службы в области общественной безопасности или принудительного исполнения законов. Часть службы должна проходить на административных должностях. Характеру и глубине административного опыта претендента придается большое значение. В срок службы в области общественной безопасности и принудительного исполнения законов засчитывается служба в вооруженных силах.

Военный опыт, особенно на командных должностях, рассматривается как ценное качество для полицейских чиновников, и данным о военной службе претендента придается большое значение.

Образование

Должно быть эквивалентным двенадцатой ступени или диплому об окончании средней школы (*high school*). Уровень колледжа в общественной администрации полицейской науке и администрации, уголовном праве, психологии, социологии, экономической или деловой администрации или комбинация этих областей наук могут быть заменены не менее чем двухлетним практическим опытом. При оценке практического опыта главное внимание уделяется скорее качеству, важности и широте опыта, чем его продолжительности.

Возраст

Претендент должен быть не моложе 32 лет.

²² V. Leonard. Op. cit., pp. 177—178.

Обязанности по должности

Обязанности по этой должности включают следующее:

1. Организация в пятилетний период полицейского департамента Сиэттла в соответствии с профессиональными стандартами.
2. Планирование и осуществление профессиональной полицейской программы по охране жизни и собственности, сохранению мира и порядка, контролю и предотвращению преступлений и пороков, а также регулирование и контроль за уличным движением.
3. Планирование и руководство всей организацией и действиями столичного²³ полицейского департамента.
4. Отбор и назначение в соответствии с положениями гражданской службы наиболее квалифицированных офицеров и служащих для выполнения полицейской программы, надзор за их назначением, обучением и деятельностью.
5. Разъяснение полицейской политики составу департамента, населению и прессе.
6. Такие другие обязанности, которые могут быть признаны необходимыми при проектировании полицейской службы в Сиэттле.

Разумеется, на практике начальники полиции и старшие полицейские офицеры редко соответствуют стандарту, который выдвигается теоретиками полицейской организации. В 1964 году, например, только 9,2 процента всех полицейских администраторов окончили колледжи и только 33,6 процента продолжали учебу в колледжах²⁴. Многие исследователи американской полиции отмечают, что руководители полицейских агентств плохо знакомы с современными методами борьбы с преступностью, - в частности с методами расследования преступлений, мало знают социологию и психологию, не понимают значения технического оснащения полицейских служб и не умеют использовать соответствующую технику. Как констатировала в 1967 году президентская комиссия, «за малым исключением полицейские департаменты не отвечают минимальному стандарту в отношении образования администраторов и среднего состава»²⁵.

Что касается возрастных характеристик личного состава полиции США, то о них можно получить представление по табл. 1 (данные приведены приблизительно по 50 процентам личного состава местной полиции)²⁶.

Таблица 1

Численность служащих полиции	Возраст (лет)											Всего
	15 — 17	18 — 19	20 — 24	25 — 29	30 — 34	35 — 44	45 — 54	55 — 59	60 — 64	65 — 69	Свыше 70	
Мужчины	41	163	12 381	36 733	46 117	71 389	38 633	10 518	6805	2840	1858	227 478
Женщины	0	40	364	695	881	2077	1179	221	60	19	20	5556
Всего	41	203	12 745	37 428	46 998	73 466	39 812	10 739	6865	2859	1878	233 034

²³ Гор. Сиэтл является столицей штата Вашингтон.

²⁴ „Task Force Report: the Police“, Wash., p. 44.

²⁵ Там же.

²⁶ Там же.

Постоянный рост преступности и обострение социальных противоречий заставляют правящие круги США постоянно заботиться об увеличении численности полиции и улучшении ее технической оснащения.

В то же время чрезвычайно остро встал вопрос об установлении более тесных связей полиции с населением. Это обусловило необходимость более тщательного отбора полицейских, интеллектуальный и образовательный уровень которых должен быть достаточно высок для преодоления недоверия населения к полиции. Особенно опасный для правящих классов характер приобрели недоверие и ненависть к полиции со стороны расовых меньшинств. В связи с этим делаются попытки привлечь на службу в полицию негров, пуэрториканцев и американоиспанцев. Основная цель таких попыток состоит в том, чтобы получить возможность проникнуть в соответствующие национальные сообщества и получить информацию о происходящих в них процессах.

Однако руководству полиции не удастся разрешить эту задачу не только потому, что представители национальных меньшинств, как правило, не хотят работать в полиции, но и потому, что расизм является неотъемлемой чертой самой американской полиции. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что в полиции работает значительно меньше негров, чем белых.

Так, в официальных источниках были приведены следующие данные о численности негров полицейских в городах Севера и Запада США (см. табл. 2)²⁷.

Таблица 2

Г о р о д	Численность негритянского населения (%)	Численность негров в полиции (%)	Число белых полицейских на 1 тыс. белых жителей	Число негров полицейских на 1 тыс. жителей-негров
Индианаполис	21	10	2,01	0,81
Окленд	23	2,3	2,24	0,18
Бостон	9	1,8	4,09	1,59
Детройт	29	3,9	3,54	0,32

Еще меньше негров служит в полицейских агентствах Юга США. Из 170 агентств, возглавляемых шерифами, в графствах Юга, где негритянское население в каждом превышает 5 тыс. человек, в 120 вообще нет ни одного негра-полицейского. В пятидесяти других полицейских агентствах работает всего 137 негров. В среднем 1 негр полицейский приходится на 25 тыс. негров, в то время как 1 белый полицейский на 4 тыс. белых. В одиннадцати штатах

²⁷ „Task Force Report: the Police“, Wash., 1967, p. 168.

в 1962 г. вообще не было ни одного полицейского-негра²⁸. То же самое относится и к городам Юга США (см. табл. 3)²⁹.

Таблица 3

Город	Численность негритянского населения (%)	Численность негров в полиции (%)
Атланта	38	9,3
Новый Орлеан	37	4
Темпа	17	2,6
Уинстон-Салем	37	4,9
Бирмингем	40	0,2
Вашингтон	54	18,5

Принятые на работу в полицию негры подвергаются расовой дискриминации. Например, начальник полиции Чикаго сообщил в июне 1966 года, что белые полицейские отказываются участвовать в автомобильных патрулях вместе с неграми полицейскими.

Прогрессивные силы США, даже с учетом того, что в полицию, как правило, отбираются лица, имеющие реакционные взгляды, считают необходимым добиваться увеличения числа полицейских, принадлежащих к угнетаемым национальным меньшинствам. В Программе Компартии США указывается, «что требование, чтобы полицейские в черных кварталах вербовались главным образом из числа чернокожих, проживающих в этих же кварталах» и с одобрения их жителей, является демократическим требованием, которое следует поддерживать³⁰.

Как уже указывалось, уровень общеобразовательной и особенно специальной подготовки полицейских в США довольно низок, что вызывает тревогу правящих кругов. Для развития образования лиц, работающих в сфере предупреждения преступности конгресс США в 1967 году принял закон «Об обучении в области принудительного исполнения закона» (The Law Enforcement Education Act of 1967).

В США издается довольно много учебных пособий для работников полиции, рассчитанных на самые различные уровни занимающихся.

Наиболее популярный учебник под редакцией Р. Перкинса, предназначенный для индивидуального обучения полицейских³¹, разделен на две части: специальные проблемы полицейской науки и введение в уголовное право.

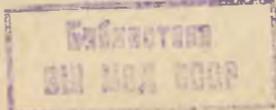
В первую часть включены общие сведения о принудительном исполнении закона, а также некоторые сведения по криминалистике и полицейской деятельности. Особое внимание уделяется праву

²⁸ Task Force Report: the Police*, Wash., 1967, p. 168.

²⁹ Там же.

³⁰ «США: экономика, политика, идеология», 1970, № 1, стр. 73.

³¹ R. Perkins. Elements of Police Science. Chicago, 1944.



на арест. Во второй части книги рассматриваются общие принципы уголовного права, а также отдельные составы наиболее распространенных преступлений.

Примерно по такому же плану проводятся в некоторых полицейских агентствах занятия с поступающими на службу. Такие занятия обычно ограничиваются несколькими лекциями. Только в двух штатах — Нью-Йорке и Калифорнии — установлено обязательное обучение всех поступающих на службу в полицию. В штате Нью-Йорк 80-часовая программа включает следующие темы³²:

Темы	Часы
1. Организационное занятие	1
2. Роль принудительного исполнения законов	2
3. Отношения полиции и общества, человеческие отношения	3
4. Законы об аресте, розыске, изъятии; гражданский кодекс, конституционные гарантии	5
5. Уголовно-процессуальный кодекс	4
6. Уголовное право	7
7. Транспортное право	5
8. Контроль за уличным движением и расследование происшествий	5
9. Законы о доказательствах	4
10. Вещественные доказательства	4
11. Показания в суде	3
12. Опрос, заметки, заявление и письменный доклад	5
13. Функции патруля	3
14. Огнестрельное оружие	8
15. Техника защиты	4
16. Техника ареста	4
17. Неотложная помощь человеку	8
18. Законы о малолетних преступниках: закон о судах для детей и обращении с несовершеннолетними	3
19. Экзамены	2

В штате Калифорния принята 180-часовая программа подготовки полицейских. Она включает все темы, предусмотренные нью-йоркской программой, но на них отводится большее число часов. Кроме того, предусмотрены занятия по таким темам, как «Контроль над толпой: гражданские волнения и контроль при бунте» и «Ценность научной помощи»³³.

За последнее время в практику обучения вводятся занятия для повышения квалификации личного состава полиции. Эти занятия проводятся по указанию руководства полицейских агентств, и единой программы их не существует. Однако можно отметить, что наибольшее внимание на таких занятиях уделяется психологическим и социальным вопросам отношений между полицией и населением, а также методам борьбы с массовыми беспорядками.

В ряде штатов организовано проведение занятий при полицей-

³² А. National Survey of Police and Community Relations. Field survey V., p.

³³ Там же.

ских агентствах штатов. Расходы в этих случаях несут органы федерации или штата, а иногда (довольно редко) местные органы, командирующие на курсы своих сотрудников. Занятия проводятся чаще всего преподавателями местных университетов, академии ФБР и опытными работниками полиции.

Центральным полицейским учебным заведением США является Национальная академия ФБР. Ежегодно в ней проводится две сессии сроком 12 недель каждая. Каждую сессию посещают примерно 100 слушателей, отбираемых из числа кандидатов, выдвинутых местными полицейскими агентствами. По данным 1968 года, академию окончили свыше 5 тыс. человек, 27 процентов которых занимают должности начальников полицейских агентств³⁴.

В большинстве полицейских агентств периодически проводятся аттестации личного состава. Во время аттестации вышестоящий начальник оценивает положительные и отрицательные качества аттестуемого, высказывает мнение о соответствии его должности и возможности продвижения по службе. Иногда аттестация сопровождается экзаменами.

Результат аттестации определяется оценкой, которая складывается из баллов, выставляемых за результаты экзаменов, прохождение курсов переподготовки, действия по службе, за результаты служебной деятельности, а также средней оценки предшествующих аттестаций³⁵.

Своевременное продвижение по службе рассматривается как необходимая мера по повышению работоспособности личного состава полицейского агентства. В этом смысле характерен пример, который приведен в одном из официальных полицейских изданий. Отсутствие служебного продвижения в полицейском департаменте Чикаго привело к тому, что подавляющее большинство работников стали небрежно относиться к исполнению обязанностей и выражать неудовлетворение службой.

В 1960 году начальником полиции Чикаго был назначен О. Вильсон, пользующийся поддержкой мэра города Р. Дейли. О. Вильсон решил, что одной из главных причин недостаточной эффективности работы департамента является пассивность полиции. По его мнению, она была порождена, в частности, тем, что многие старшие офицеры департамента, достигшие пенсионного возраста, не уходили в отставку. По инициативе О. Вильсона ряд старших офицеров ушел в отставку, и в течение 1960 года в департаменте было произведено 260 новых назначений. В течение четырех лет более 870 патрульных были назначены сержантами. Наиболее молодые и способные из них были вскоре назначены лейтенантами. В 1964 году в полиции Чикаго служили 226 лейтенантов и 94 капитана, назначенных на должности за последние четыре года³⁶.

³⁴ Cooperation the backbone of effective law enforcement. Wash., 1968.

³⁵ V. Leonard. Op. cit., p. 134.

³⁶ „The Police. Six sociological essays“. NY, 1967, pp. 141, 142.

В результате «моральный дух» в департаменте был признан О. Вильсоном вполне «работоспособным». Как доказательство этого О. Вильсон рассматривает то, что в 1968 году он сумел организовать кровавый разгром демонстрации прогрессивных сил, приуроченной к заседаниям конгресса демократической партии США, хотя повысить эффективность борьбы с уголовной преступностью ему не удалось. -

III. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПОЛИЦЕЙСКОГО АГЕНТСТВА

На организацию каждого отдельного полицейского агентства, т. е. основной организационной единицы полиции в США, оказывает влияние ряд трудно поддающихся точному учету факторов. Полицейские агентства городов, поселков и графств финансируются за счет средств, поступающих главным образом от сбора налогов с лиц, проживающих и владеющих собственностью на территории обслуживаемого их полицейского агентства. Это приводит к тому, что местные политические боссы считают себя вправе самостоятельно определять численность и структуру местной полиции, а руководители полицейских агентств считают себя подчиненными прежде всего именно этим боссам, от которых зависят их назначение и финансирование агентства. Таким образом, решение вопросов организации полиции зависит от соотношения сил буржуазных политических партий и иных группировок, действующих на данной территории, в большей степени, чем от общих интересов полицейской службы страны.

Это, однако, не дезорганизует деятельность американской полиции по охране существующего в стране политического и экономического строя. В борьбе с массовыми антиправительственными выступлениями участвуют все полицейские агентства США, действуя при этом с жестокостью, свойственной карательным органам умирающих классов.

Согласно взглядам американских теоретиков полицейской организации, каждое полицейское агентство при определении своей структуры должно руководствоваться следующими основными принципами³⁷:

1) задачи, возложенные на агентство, должны быть распределены между всеми работниками и подразделениями в соответствии с логичным планом;

2) линии подчиненности и ответственности должны быть максимально определенными и насколько возможно прямыми;

3) число подчиненных, которыми может эффективно руководить один начальник, не должно быть чрезмерным;

4) должно быть достигнуто «единство приказа» для всего агентства, т. е. не должно быть двойного подчинения;

5) установление ответственности служащих полиции должно

³⁷ „Task Force Report: the Police“, Wash., 1967 p. 46.

сопровождаться предоставлением им соответствующих полномочий, которые могут использоваться их носителями в той степени, которую они сочтут необходимой;

6) деятельность подразделений и входящих в них лиц должна координироваться таким образом, чтобы она была направлена на достижение общих целей полиции. Такая координация дает возможность агентству действовать как хорошо объединенному целому.

На практике эти принципы применяются не в полной мере. Децентрализация управления полицией приводит к тому, что каждое полицейское агентство отличается своеобразием своей организации. Эта особенность организационной системы полиции оправдывается многими теоретиками полицейской службы. «Лучшей организацией для вашей общины, — пишет автор одного из последних пособий Е. Вильямс, — является такая, которая наиболее приспособлена к вашим местным условиям и проблемам. Очевидно, что то, что оправдано для данного времени и места, не обязательно оправдано для другого»³⁸.

Поэтому при анализе организации полицейского агентства можно говорить лишь об общих чертах полицейской организации в США. В целом же, как отмечается в докладе президентской комиссии в 1967 году, многие полицейские службы «характеризуются диффузией власти, отсутствием четкой ответственности, отсутствием ясной линии управления и контроля и неправильным сочетанием функций»³⁹.

Эти недостатки относятся к агентствам самых различных размеров, насчитывающих от 3 тыс. до десяти и менее человек. Несколько лучше организованы полицейские департаменты наиболее крупных городов.

В известной степени представление об организации полиции США могут дать работы американских специалистов по вопросам полицейской службы⁴⁰. Проблема научной организации полиции в США рассматривается как часть общей науки об управлении, которой в последние десятилетия уделяется много внимания. Следует, естественно, учитывать, что этой науке свойственны все пороки, присущие общественным наукам в буржуазном обществе, в частности (что имеет наибольшее значение для рассматриваемого вопроса), переоценка роли отдельной личности и явная недооценка влияния экономической структуры общества на общественное сознание.

Специалисты в области полицейской организации считают, что

³⁸ E. Williams. *Modern Law Enforcement and Police Science*. Springfield, Vt., 1967, p. 10.

³⁹ „Task Force Report: the Police“, Wash., 1967, p. 31.

⁴⁰ В числе таких работ надо отметить книги: B. Smith. *Police System in the United States*, издававшуюся в 1940, 1949 и 1960 гг.; V. Leonard. *Police Organization and Management*. 1951; V. Leonard. *The Police Enterprise Organization and Management*. 1969; E. Williams. *Modern Law Enforcement and Police Science*. 1967.

правильная структура полицейской службы в наибольшей степени зависит от правильного определения обязанностей и места двух единиц полицейской системы: главы полицейского агентства и так называемой «конечной единицы организации».

Именно «конечная единица организации» является тем основным звеном, из которых складывается полицейская организация. «Конечной (предельной) единицей организации является группа процессов, которые могут быть выполнены непосредственно одним лицом и которые составляют достаточное для него бремя работы», — пишет один из теоретиков организации полицейской службы в США Леонард⁴¹. Эта единица также рассматривается как необходимая и минимальная сила для выполнения в данных конкретных условиях определенной функции полицейской деятельности.

Считается, что в небольших населенных пунктах, с населением в одну-две тысячи человек, основные полицейские функции могут успешно выполняться одним человеком. При этом учитывается, что в тех случаях, когда необходимо выполнение работы, требующей особой квалификации, полицейский может получить помощь в более многочисленных и специализированных полицейских службах. При увеличении численности населения возникает необходимость создания полицейского агентства и установления его организационной структуры с целью, во-первых, обеспечить рациональную деятельность всех единиц организации и, во-вторых, совершенствовать их деятельность, что может быть достигнуто лишь при введении системы оперативного управления.

Рациональное выполнение полицейских функций всеми служащими агентства (единицами организации) связывается прежде всего с установлением правильной специализации работников.

Созданию четкой функциональной системы в полицейских агентствах часто препятствует то, что финансовая база почти всех территориальных единиц образуется в значительной мере из налогов, самостоятельно устанавливаемых соответствующими органами власти. Поэтому, например, во многих относительно небольших полицейских агентствах криминалистические лаборатории не создаются, поскольку это считается нерациональным использованием ассигнований. Лабораторию, которая обслуживала бы несколько полицейских служб, расположенных в различных территориальных единицах, обычно невозможно создать из-за боязни налогоплательщиков, что выделенные ими ассигнования в большей степени будут использоваться на нужды не их, а другого населенного пункта. Американские налогоплательщики из небольших населенных пунктов вообще, как правило, боятся выпускать созданные на их средства учреждения из-под прямого контроля.

Такова одна из причин того, что до последнего времени проблема функциональной структуры полицейской службы в США по су-

⁴¹ V. Leonard. Op. cit., p. 78.

ществу игнорировалась. Лишь с 40-х годов в связи с резким ростом преступности и в известной степени с общим развитием науки управления этой проблеме стало уделяться значительное внимание. Предложения по пересмотру существующих структур, как недостаточно отражающих функции полиции, выдвигаются практически в каждом научном труде по полицейской организации и при каждом обследовании состояния преступности или обстоятельств случаев массового сопротивления власти.

Рекомендуемая теоретиками полицейской организации система функционального деления полицейской службы не является неизменной. Развитие ее связано с изменением американского общества, вызванным как научно-техническими, так и социальными причинами. Причины первого рода вызвали появление, например, таких функциональных направлений полицейской службы, как обеспечение связью и транспортом, а причины второго рода — таких, как предотвращение преступлений, установление контактов полиции с населением.

Возникновение новых функций непосредственно влияет на формирование организационной структуры полицейских агентств. Так, широкое распространение наркомании в 60-х годах обусловило создание во многих городах США специальных полицейских подразделений.

Не меньшее влияние на организационную структуру полицейских агентств оказывает также характер связей между подразделениями, созданными для осуществления отдельных функций. Так, рост детской и юношеской преступности потребовал не только создания специальных подразделений для борьбы с ней, но и установления новых связей внутри полицейских агентств, например, связи между подразделениями по борьбе с юношеской преступностью и патрульными подразделениями, а также подразделениями, которые борются с распространением наркотиков.

Точное определение функций полицейской деятельности и наиболее тесных связей между ними таит, по мнению американских теоретиков, известную опасность децентрализации системы управления в полицейском агентстве, поскольку функции не соподчинены. Поэтому обращается особое внимание на то, чтобы деление полицейской деятельности по функциональному признаку не было связано непосредственно с системой подчиненности. Во всех американских руководствах по организации полицейской службы подчеркивается необходимость установления строго вертикального подчинения должностных лиц полиции. Во многих случаях такая линия подчинения в пределах полицейского агентства выдерживается довольно строго.

Однако американская полиция является частью американского общества, особенностью которого состоит, в частности, в том, что воздействие монополистического капитала осуществляется децентрализованно. Поэтому на практике каждый полицейский, особенно относительно высокого ранга, подвергается интенсивному воз-

действию с самых различных сторон, что значительно подрывает значение указаний прямых начальников. Такое воздействие оказывается как его сослуживцами, так и представителями предпринимательских деловых организаций и клубов, религиозных общин, политических организаций и т. п.

Наиболее существенное значение для развития организационной структуры американских полицейских агентств имеет деление всей полицейской деятельности на штабную и линейную. «Главная ценность этого деления, — считает Леонард, — состоит в том, что оно дает возможность правильно распределить соотношение двух главных в полицейской организации функций: подготовку к осуществлению полицейских услуг и осуществление полицейских услуг»⁴². Считается, что правильная организация полицейской службы возможна только при постоянном учете различия между штабной и линейной деятельностью и установления их рационального соотношения.

Штабная деятельность направлена на обслуживание линейной и заключается в разработке планов работы, обеспечении линейной службы квалифицированным личным составом, необходимой информацией и техникой. Линейная деятельность состоит в осуществлении выработанных штабами планов и политики. Оценка линейной деятельности рассматривается как основной критерий при оценке всей деятельности полиции.

К функциям штабной деятельности в полиции США обычно относят: планирование; контроль, управление личным составом; составление отчетов и статистика; криминалистическую регистрацию; обеспечение снабжением, транспортом и связью; криминалистические исследования; управление местами заключения; отношения с общественностью.

Линейная деятельность полиции включает в себя: патрульную службу; расследование преступлений; предупреждение преступлений; борьбу с пороками; регулирование уличного движения. При этом четыре последние направления деятельности рассматриваются как вспомогательные по отношению к патрульной службе.

Наука управления в США считает очень важным сочетание высокой степени централизации управления с установлением четкой ответственности подчиненных за деятельность каждого отдельного звена соответствующей организации. Вопросу о том, какими должны быть степень централизации управления в государственном аппарате и разграничение ответственности за осуществление отдельных функций, уделяется большое внимание. В теории и практике деятельности аппарата управления полицией эта проблема часто сводится к тому, сколько лиц должны непосредственно подчиняться начальнику и какими должны быть отношения между ними.

⁴² V. Leonard. Op. cit., p. 82.

Хотя считается, что невозможно установить точное оптимальное число лиц, непосредственно подчиненных одному начальнику, общепринято, что такое число должно быть не менее 3 и не более 7. «Опыт показывает, что когда начальник полиции пытается непосредственно руководить деятельностью более чем семи подчиненных, его офис имеет тенденцию стать узким местом, местом недопониманий, которое мешает работе всей организации»⁴³. В большинстве крупных полицейских агентств США начальник непосредственно руководит именно 6 или 7 подразделениями. Для полицейских агентств крупных городов, где работа полиции особенно интенсивна, рекомендуется еще более ограничивать число лиц, непосредственно подчиненных начальнику.

В отчете президентской комиссии о деятельности полиции США даны примерные схемы хорошей (см. стр. 26) и плохой (см. стр. 27) организации муниципального полицейского агентства⁴⁴, которые дают определенное представление о понимании организации управления полицией в США.

Последовательное проведение принципа, в соответствии с которым у полицейского начальника должно быть ограниченное число непосредственно подчиненных ему лиц, связано с большими трудностями, потому что, во-первых, деятельность полиции все более и более усложняется в связи с появлением новых функций, и, во-вторых, осуществление многих полицейских функций по самой их природе децентрализовано. Более того, такая децентрализация часто является непременным условием эффективной деятельности полиции. Это относится и к общепризнанной в США конечной единице полицейской организации — полицейскому патрулю (beat).

Во многих случаях понятие патруля органически связывается с участком территории, на которой должен действовать один патруль для поддержания порядка на должном уровне.

Выбор территории, обслуживаемой одним патрулем, чрезвычайно важен для последующей организации всей полицейской службы в данной административно-территориальной единице. «Существование патруля, — пишет Леонард, — основано на убеждении, что эффективная патрульная служба является краеугольным камнем полицейской организации. Отдельно взятый патрульный является первой линией обороны общества против преступника»⁴⁵.

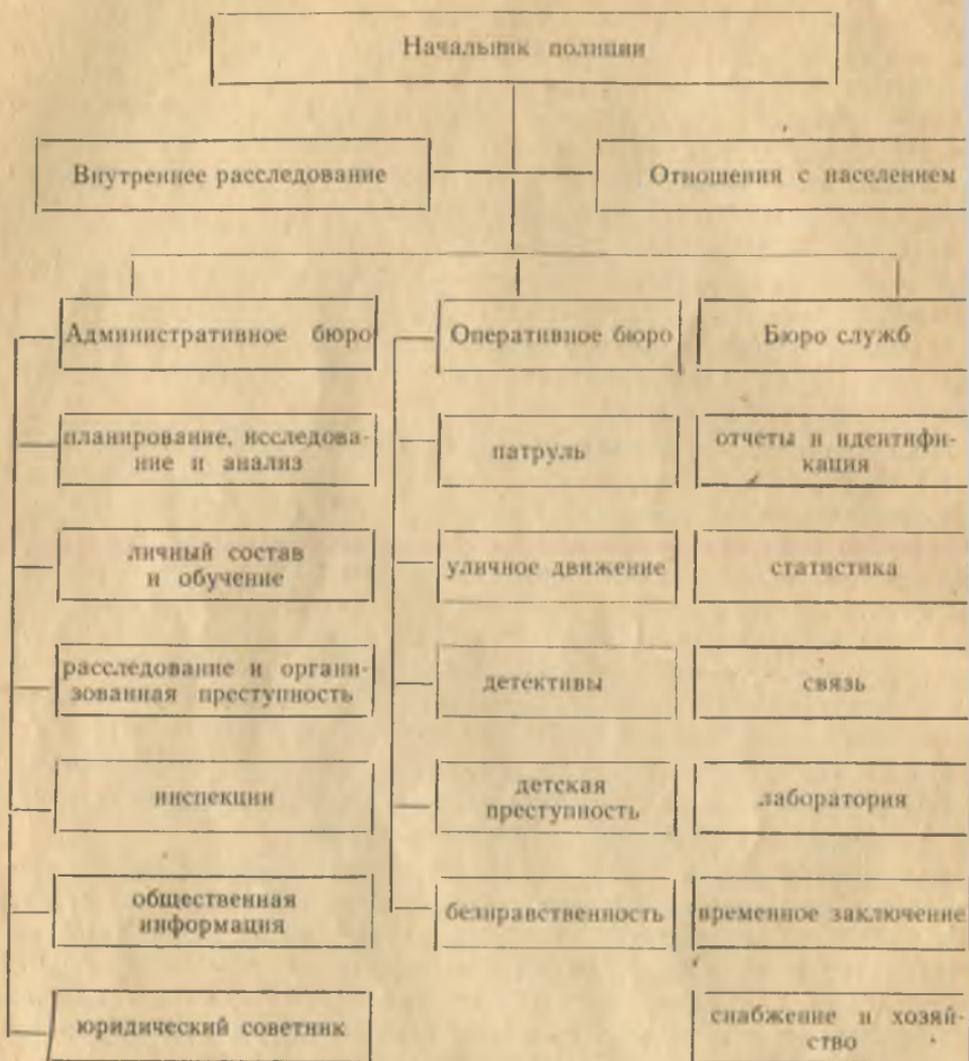
В больших городах, где число полицейских патрулей велико и где особенно большое значение приобретает проблема руководства ими, возникает необходимость объединить территории патрулей в участки (precinct). Службой патрулей на участке руководит полицейский офицер, как правило, непосредственно подчиненный полицейскому агентству.

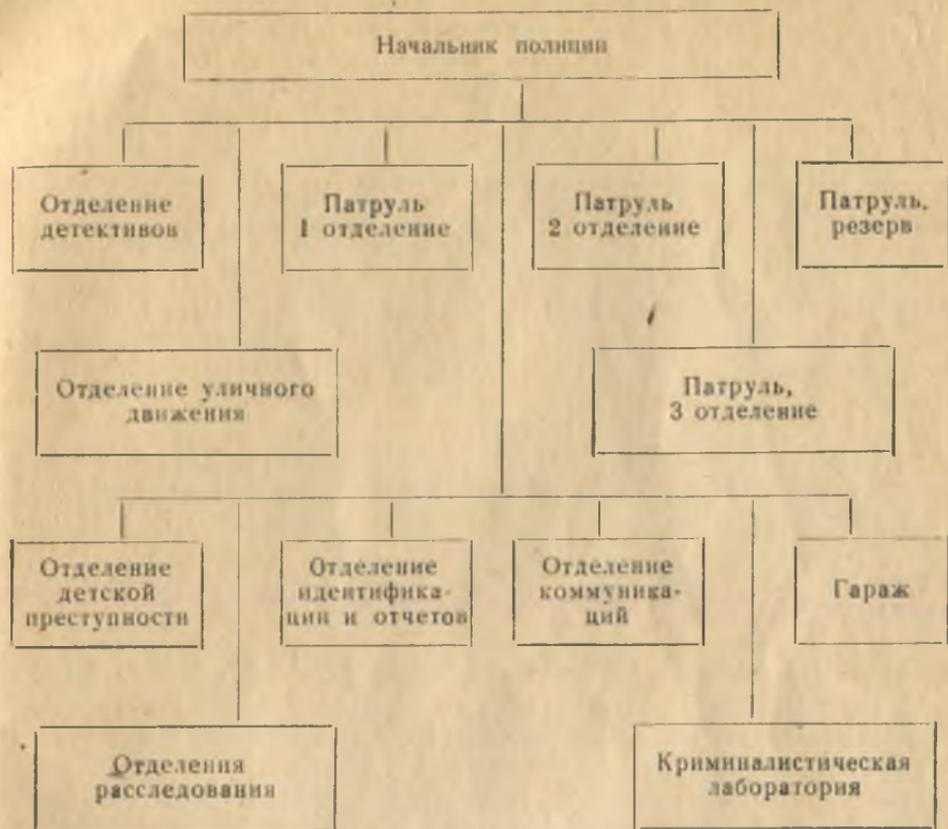
⁴³ V. Leonard. Op. cit., p. 90.

⁴⁴ „Task Force Report: the Police“. Wash., 1967, pp. 46, 47.

⁴⁵ V. Leonard. Op. cit., p. 91.

Схема хорошо организованного муниципального полицейского агентства





В очень крупных городах участков может быть так много, что появляется необходимость объединять их в округа (district). В этом случае полицейский офицер, ответственный за участок, непосредственно подчиняется начальнику полицейских патрулей в округе, а последний — руководству полицейского агентства.

В одном из учебных пособий по организации деятельности полиции рекомендуется следующая схема патрульной службы для большого города, разделенного на 81 участок:

- «1. Каждым участком командует полицейский в ранге капитана;
2. Группы участков находятся под наблюдением двадцати инспекторов;
3. Инспектора находятся под наблюдением семи заместителей главного инспектора;
4. Эти заместители главного инспектора ответственны перед главным инспектором;

5. Главный инспектор ответствен за всю деятельность в округе перед полицейским комиссаром»⁴⁶.

Здесь, таким образом, предлагается пять уровней подчинения. Это число, по мнению большинства исследователей, слишком велико. Характерно, что комиссия, обследовавшая в 1966 году полицейский департамент гор. Вашингтона (округ Колумбия), признала нежелательным сохранение деления территории города на округа и рекомендовала пойти по пути некоторого укрупнения участков с непосредственным подчинением их департаменту⁴⁷.

Тенденции децентрализации обуславливают необходимость создания систем эффективного контроля за деятельностью полицейских (особенно начальников) участка или округа. Отдаленные территориально от центра участки и округа становятся местами, где широко распространяются коррупция и злоупотребления, которые приобретают размеры, устрашающие не только жителей, но и руководство полицейских агентств.

Кроме того, участок (округ) часто становится территорией, в рамках которой начинают действовать и те полицейские службы, децентрализация которых не вызывается необходимостью. Например, следственные службы нередко закрепляют отдельных работников за определенными участками и округами, что препятствует специализации следственных работников.

Фактическое, а иногда и установленное соответствующими указаниями прикрепление к участкам и округам полицейских, исполняющих различные функции, нередко приводит к их организационной зависимости от начальников патрульной службы и к нарушению системы подчинения только по вертикали.

Функциональное деление полицейской деятельности важно не только для установления эффективной системы управления в полицейских агентствах, но и для правильного, соответствующего важности этих функций, распределения личного состава между полицейскими подразделениями.

Научные критерии распределения личного состава и материальных ресурсов между функциональными службами в американской полиции не выработаны. Представление о сложившемся распределении сил в большинстве местных полицейских агентств может дать анализ бюджетов местных органов—советов городов, графств и т. п. Эти органы часто довольно детально определяют расходы на каждое звено полицейской организации. Наибольшее внимание, как правило, уделяется патрульной службе и службе расследования преступлений.

Так, в 1962/63 бюджетном году на деятельность полиции гор. Лос-Анжелос (население 2582 тыс. человек) было израсходовано 43,9 млн. долларов. Большая часть этой суммы была ассигнована на патрульную службу — 16,7 млн. долларов

⁴⁶ E. Williams. Op. cit., p. 10.

⁴⁷ Report of the President's Commission on Crime in District of Columbia on the Metropolitan Police Department. Wash., 1966, p. 10.

(38 процентов от общей суммы ассигнований), затем шли ассигнования на исследование и обнаружение преступлений — 9,1 млн. долларов (около 21 процента), регулирование и контроль уличного движения — 9,1 млн. долларов (около 20 процентов), содержание заключенных — 4,1 млн. долларов (9,3 процента), идентификацию и регистрацию преступников — 2,6 млн. долларов (5,9 процента) и, наконец, на контроль за преступностью несовершеннолетних — 2,2 млн. долларов (5 процентов)⁴⁸.

В гор. Хартфорд (штат Коннектикут) с населением около 170 тыс. человек в 1962 финансовом году на деятельность, направленную непосредственно на охрану порядка, борьбу с нарушителями и преступниками расходовалось 2227 тыс. долларов, т. е. 84,5 процента от общей суммы ассигнований на полицию. Большая часть этой суммы ассигновывалась на патрульную службу — 1350 тыс. долларов (более 61 процента). Затем следуют расходы на регулирование и контроль уличного движения — 370,6 тыс. долларов (16,8 процента), на расследование преступлений — 240,5 тыс. долларов (10,1 процента), на предотвращение преступлений — 145 тыс. долларов (6,6 процента), на идентификацию и уголовную статистику — 121,8 тыс. долларов (5,4 процента)⁴⁹. В бюджете не было выделено специальных ассигнований на борьбу с детской преступностью.

В небольших городах проблема распределения личного состава между службами решается относительно просто, поскольку почти все рядовые полицейские выделяются для патрулирования. Автор работы «Принудительное исполнение закона в современных условиях и полицейская наука» Е. Вильямс рекомендует следующую структуру полицейского агентства для небольшого города:

- «1. Начальник полиции.
2. Четыре лейтенанта (лейтенант-следователь и три лейтенанта по патрулированию).
3. Четыре сержанта (три сержанта — патрульных и один по регулированию уличного движения).
4. Три патрульных в агентстве.
5. Девять патрульных на территории.
- 6. Один патрульный на мосту.
7. Один патрульный по контролю за автомобильными стоянками.
8. Один патрульный (на автомобиле), контролирующей скорость движений транспорта.
9. Два детектива»⁵⁰.

Одним из центральных вопросов организации полицейской службы в США считается вопрос о полномочиях лиц, руководящих работой полицейского агентства.

Законодательные акты о деятельности полиции, издаваемые соответствующими органами федерации, штатов и других административно-территориальных единиц, как правило, наиболее подробно определяют права и обязанности начальника полицейского агентства. Остальные должностные лица полиции действуют чаще всего на основе делегируемых им начальником полномочий.

⁴⁸ City of Los Angeles. Budget. Fiscal year 1962—1963. P. 62.

⁴⁹ City of Hartford. Connecticut. Financial Report. Fiscal year ending March 31, 1967, p. 37.

⁵⁰ F. Williams. Op. cit., p. 11.

Типичным примером является положение о полиции гор. Хартфорд (штат Коннектикут), в котором указывается: «Начальник полиции непосредственно командует Департаментом полиции. В соответствии с положениями ст. XV этого Положения он назначает и отзывает всех полицейских и служащих Департамента. Он определяет всем работникам Департамента соответствующие должности, обязанности и рабочий день. В соответствии с городскими ордонансами он устанавливает правила работы Департамента и правила поведения всех его полицейских и служащих. Он отвечает за дисциплину и правильное поведение служащих в Департаменте, а также за охрану всего используемого Департаментом имущества. Неполнение законных приказов начальника или вышеупомянутых правил является основанием для смещения или других соответствующих дисциплинарных действий в соответствии с Положением»⁵¹.

Изложение проблемы организации полицейского агентства в США не может быть достаточно полным без рассмотрения контроля за деятельностью полиции. Этот контроль формально может осуществляться городскими советами, мэрами, управляющими и, наконец, судами.

Американские специалисты в области организации полицейской деятельности отрицательно относятся к контролю за работой полиции со стороны выборных органов, исходя из того, что эта деятельность настолько специфична и требует таких специальных познаний, что должна руководиться совершенно самостоятельным специалистом. По их мнению, местные власти должны ограничиваться лишь подбором такого специалиста — начальника полиции — и заменой его, если возникает такая необходимость. Образованная Президентом США комиссия по исполнению законов в стране, в частности, пришла к выводу, что прямой контроль со стороны городских советов и мэров «ведет к постоянной некомпетентности, расхлябанности в исполнении закона и неправильному использованию полицейского авторитета. Лица, занимающие избираемые должности, предписывают, кого из персонала следует назначать и увольнять, вводят политический фаворитизм вместо исполнения закона и в некоторых городах используют полицию для обеспечения победы на выборах»⁵².

На практике полиция полностью подчинена городским властям. Известны случаи, когда мэры лично возглавляли крупные полицейские операции. Так, мэр города Чикаго Р. Дейли в 1968 году непосредственно руководил полицейскими операциями по разгрому демонстрантов, требовавших от съезда демократической партии включения в избирательную платформу ряда демократических положений.

В известной степени контроль за деятельностью полиции осуществляется органами надзора за законностью, так называемыми обвинителями. Ими являются атторнеи штатов и округов, на которых законом возлагается общая ответственность за соблюдение законов. Формально они являются главными должностными лица-

⁵¹ Revised Charter of the City of Hartford. Tallahassee. Flo. 1961, p. 57.

⁵² „Task Force Report: the Police“, Wash., 1967, p. 30.

ми в области принудительного исполнения законов, но, как правило, не обладают административной властью в отношении полицейских органов. Контроль атторнеев распространяется только на деятельность полиции в связи с совершенными преступлениями. Вся другая деятельность полиции практически совершенно не подконтрольна атторнеям.

В некоторых городах и графствах атторнеи дают полиции санкции на аресты, но такой порядок установлен лишь в небольшом числе мест. Как правило, атторнеи ограничиваются указанием на правила передачи полицией уголовных дел в суды. Но ни полиция, ни атторнеи не считают, что атторней обязан «контролировать широкий круг полицейской практики»⁵³.

Влияние судей на полицию в принципе весьма значительно, поскольку именно судьи в конечном итоге оценивают качество работы полиции. Они очень часто в ходе процесса не ограничиваются вынесением решения по делу, но и высказывают свое отношение к конкретным действиям полицейских. При этом следует учитывать, что судьи в США занимают высокое положение в служебной и общественной иерархии и это еще более усиливает возможность их влияния на полицию.

IV. ПАТРУЛЬНАЯ СЛУЖБА

Патрульная служба рассматривается в США как наиболее важная часть деятельности полиции.

В 1954 году в Нью-Йорке был проведен эксперимент для установления эффективности полицейского патрулирования⁵⁴. Эксперимент этот достаточно интересен, хотя его, конечно, нельзя считать полным (в ходе эксперимента не учитывалась, в частности, миграция преступников).

Был избран участок с населением из 44 тыс. белых, 40 тыс. пуэртокиранцев и 36 тыс. негров, на котором обычно патрулировалось 188 полицейских, т. е. на одну тысячу жителей приходилось 1,56 полицейского. На время эксперимента (с 1 сентября по 31 декабря) численность патрулирующих полицейских была увеличена на 276 человек, что составило 3,8 полицейских на тысячу жителей. Кроме того, на этот участок обратили особое внимание специализированные подразделения полиции.

В результате уровень преступности по сравнению с соответствующим четырехмесячным периодом 1953 года резко снизился. Если в 1953 году в этот период на участке было совершено 1102 тяжких преступления, то в 1954 году — 488, т. е. преступность сократилась на 55,6 процента (сокращение по всему городу было равно 4,7 процента).

⁵³ „Task Force Report: the Police“, Wash., 1967, p. 30.

⁵⁴ G. Gourlay, A. Bristow. Patrol Administration. Springfield. 1961, p. VIII.

В американских работах о деятельности полиции всегда подчеркивается, что патрульная служба чрезвычайно сложна. Полномочия и обязанности патрульного, а им обычно является низший по рангу полицейский, весьма неопределенны. Ведь патрульный не только карает за нарушение закона, но и предотвращает преступления, контролирует «подозрительную» деятельность, арестовывает людей и изымает вещи (например, незаконно продаваемые спиртные напитки). Патрульный больше, чем любой другой полицейский, вступает в контакты с населением. По его деятельности население судит о работе полиции в целом.

Считается, что «роль патрульного более определяется его ответственностью за поддержание порядка, чем его ответственностью за принудительное исполнение закона. Причем под «порядком» понимается отсутствие беспорядка, а беспорядок означает поведение, которое нарушает или угрожает нарушить общественное спокойствие или вовлекает в непосредственный конфликт двух или более лиц»⁵⁵.

Известное представление о том, чем практически занимаются патрульные-полицейские, может дать анализ радиосообщений, переданных патрулирующими в полицейское агентство. Ниже приводятся (см. табл. 4) данные о таких сообщениях, переданных в полицейский департамент гор. Сиракузы (штат Нью-Йорк) 3—9 июня 1966 года (проанализирована одна пятая часть сообщений)⁵⁶.

На основании приведенных в табл. 4 и аналогичных данных американские исследователи чаще всего делают вывод, что полицейские патрули затрачивают на принудительное исполнение закона относительно мало времени, и, следовательно, их основная деятельность не имеет репрессивного характера.

Этот вывод не выдерживает критики, не может быть признан правильным потому, что, во-первых, значительная часть мер, отнесенных в раздел «Поддержание порядка» по существу является репрессивными мерами, во-вторых, патрульные действуют избирательно, т. е. против наименее состоятельной части населения. Как отмечает исследовавший поведение патрульных полицейских Д. Вильсон, «патрульный в значительной степени оправданно полагает, что несовершеннолетние, негры и лица с низким доходом совершают непропорционально большую долю известных преступлений. Принадлежность к одной из этих категорий населения делает каждого человека более подозреваемым, чем других лиц»⁵⁷.

Как констатируют американские социологи, во многих полицейских агентствах выработан метод «агрессивного патруля», враждебно настроенного к населению. Такой патруль видит свою задачу исключительно в задержании и обыске подозрительных лиц, даже в аресте их, хотя бы и без достаточных оснований. «Агрессивный

⁵⁵ G. Wilson. *Varieties of Police Behaviour*. Cambr. Mass., 1968, p. 16.

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ G. Wilson. *Op. cit.*, p. 40.

Сообщения	Число сообщений	Полная оценка (число сообщений умножено на 5)	Проценты
Представление информации	69	345	22,1
информация о движении, местонахождении	69	345	22,1
Обслуживание	117	585	37,4
происшествия, больные, вызов скорой помощи	51		
пьяные	8		
сопровождение автомобиля	3		
пожар, упавшая электропроводка	26		
найденная и потерянная личная собственность	23		
ущерб собственности	6		
Поддержание порядка	94	470	30,1
беспорядок	50		
семейные раздоры	23		
физическое насилие	9		
расследование происшествий	8		
раздоры между соседями	4		
Пресечение нарушений закона	32	160	10,3
кража со взломом, обнаруженная в момент совершения	9		
задержание автомобиля	5		
обнаружение открытых дверей, окон	8		
обнаружение бродяг	6		
производство арестов	4		
Всего	312	1560	100,0

патруль» означает, что тысячи граждан (приблизительно 400 тыс. в год в гор. Сан-Диего⁵⁸) задерживаются совсем без оснований или по незначительным основаниям. Поскольку эта практика направлена обычно против негров и молодежи и очень часто сопровождается невежливостью, она становится одной из основных причин плохих отношений между полицией и меньшинствами в тех городах, где она применяется»⁵⁹.

⁵⁸ Население Сан-Диего всего около 570 тыс. человек.

⁵⁹ R. Terry. The Role of Police. In „Violence in the Streets“, ed. S. Endleman. Chicago. 1968, p. 388.

Патрульная служба действительно занимает очень важное место в системе полиции. Патрулированием занято 50 процентов всего личного состава полиции; на него расходуется около 45 процентов всех ассигнований⁶⁰.

В американской полиции принято считать, что на тысячу жителей должен приходиться, по крайней мере, один патрульный полицейский. Однако на практике встречается много отступлений от этого правила, вызванных как специализацией полицейских служб, так и объективными причинами (состоянием преступности, распространенностью наркомании и алкоголизма и т. п.).

При распределении личного состава по патрулям учитываются временной и географической признаки.

Наиболее часто патрульные распределяются на три смены: первая — от 8 до 16 часов; вторая — от 16 до 24 часов и третья — от 24 до 8 часов. Главным фактором, влияющим на определение численности каждой смены, является уровень преступности и нарушений порядка в разное время дня и в различные месяцы. Соответствующий анализ проводится в пределах года, месяца, дня, и результаты его изображаются, как правило, графически, чтобы они были наглядными и понятными рядовым полицейским.

Распределение патрульных по географическому признаку проводится сначала путем деления территории, обслуживаемой полицейским агентством, на участки для патрулирования. При этом учитываются особенности проживающего на каждом участке населения, наиболее важные и ценные объекты, а также «география» преступлений и происшествий. Для облегчения учета всех этих факторов составляются таблицы, содержащие перечень категорий лиц, видов собственности и предприятий, которые необходимо особо учитывать при распределении патрулей и определении их маршрутов.

В списках лиц, подлежащих особому наблюдению патрулей, содержатся данные о преступниках, бродягах, алкоголиках, проститутках, содержателях притонов, умалишенных, трудновоспитуемых детях и др. В различных руководствах по патрульной службе особо подчеркивается необходимость наблюдения за лицами, имеющими прогрессивные взгляды, которые именуются «агитаторами, фанатиками и агентами подрывных организаций»⁶¹.

Список видов собственности, требующей особого наблюдения, включает в себя указания на незаселенные постройки, склады, газовые станции, строящиеся здания и, конечно, банки.

В специальный список включаются места, требующие постоянного особого внимания, такие, как главные уличные артерии (автомобильные и пешеходные), железнодорожные станции, игорные дома, парки, торговые центры, негритянские районы и пр.

Кроме этого, в агентствах периодически составляются списки

⁶⁰ G. Gourlay, A. Bristow. Op. cit., p. VIII.

⁶¹ V. Leonard. Op. cit., p. 226.

объектов, временно требующих особого внимания патрульных, например, мест забастовок, помещений, в которых проходят съезды или конференции, районов митингов или демонстраций.

Все подлежащие особому наблюдению места оцениваются с точки зрения их важности, сложности и периодичности осмотра. При составлении планов патрулирования учитываются также полученные эмпирическим путем данные о времени, необходимом для проведения отдельной операции. Например, считается, что для осмотра дверей и витрин на фасадах 360 лавок требуется 3 мин. 36 секунд⁶².

Каждому патрулю вручается карточка, в которой отражены маршрут и данные о местах, подлежащих наблюдению. В случае обнаружения на маршруте патруля чего-либо заслуживающего, по мнению полицейского, внимания, он заносит в карточку дополнительные данные. Эти данные впоследствии анализируются и на этой основе корректируется схема патрулирования.

В американской литературе, посвященной деятельности полиции, уделяется большое внимание тому, каким должен быть патруль.

Считается, что в принципе наибольшее влияние на население оказывает пеший патруль, который легче вступает в контакты с населением. Удельный вес пеших патрулей особенно высок в небольших населенных пунктах. Широко применяются они и в крупных городах при патрулировании парков, зрелищных предприятий и т. п. Так, в 33 городах с населением от 300 тыс. до 1 млн. (их всего 37) используются пешие патрули, но число таких патрулей колеблется в разных городах от 2 (в Бирмингеме и Фениксе) до 434 (в Балтиморе)⁶³.

Однако фактически большинство патрулей используют средства транспорта, преимущественно автомобили, так как придание патрулю транспортных средств дает возможность не только повысить скорость патрулирования и тем самым увеличить периодичность осмотра территории, но и снабдить патрульного необходимым снаряжением — оружием, фонарями, радиопередатчиком и т. п.

Американские специалисты по полицейской службе чаще всего высказываются за то, чтобы патруль состоял из одного полицейского. «По общему правилу, — отмечает Леонард, — когда в автомобиль помещают двух человек, оба становятся ленивыми и индифферентными. Опыт показывает, что один человек в большей степени находится настороже»⁶⁴. «Исследование показывает, — утверждают другие авторы, — что патрульный находится в такой же, если не в большей безопасности, когда он патрулирует один»⁶⁵.

Кроме того, считается, что система патрулей из одного поли-

⁶² V. Leonard. Op. cit., p. 245.

⁶³ The Challenge of Crime in a Free Society. Wash., 1967, p. 117.

⁶⁴ V. Leonard. Op. cit., p. 262.

⁶⁵ G. Gourlay, A. Bristow. Op. cit., p. 4.

цейского является наиболее эффективной и дешевой. Число одиночных патрулей быстро возрастает. С 1946 по 1964 год количество больших городов, в которых патрулирование осуществлялось исключительно на автомашинах с двумя полицейскими, уменьшилось с 62 до 20 процентов, а городов, использующих только автомобили с одним патрульным, увеличилось с 18 до 41 процента. Почти 50 процентов небольших городов используют только одиночные патрули⁶⁶.

В США широко практикуется патрулирование полицейскими в штатской одежде и в автомобилях, не имеющих полицейских опознавательных знаков. Такие патрули, например, применялись в Сан-Франциско в 1959 году в ряде районов с особенно высоким уровнем преступности. Этот эксперимент дал положительный результат. Если в 1958 году в городе было совершено 1470 грабежей, 174 изнасилования, 5751 кража со взломом и 6157 краж автомобилей, то в следующем году соответствующие показатели были равны 1184, 157, 5261 и 4736⁶⁷.

В полицейских агентствах больших городов, как правило, имеются специальные патрульные резервы. Полицейские, состоящие на службе в этих резервах, должны быть обучены действиям по установлению «контроля над толпой, тактике при восстаниях», действиям при забастовках и т. п.⁶⁸.

В. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ЛИНЕЙНЫЕ СЛУЖБЫ

Обострение социальных противоречий в США и постоянный рост преступности обусловили создание в полиции ряда специальных служб, которые, несмотря на их важность, рассматриваются, как уже указывалось, как вспомогательные по отношению к патрульной службе. Наибольшее значение среди них имеют служба детективов (служба расследования преступлений), служба по борьбе с пороками, служба по предупреждению преступности (часто называемая службой общественных отношений) и служба регулирования уличного движения.

Самой важной после патрульной службы считается служба детективов, численность личного состава которой зависит прежде всего от числа тяжких правонарушений, совершаемых в районе, обслуживаемом полицейским агентством. Основная цель службы — раскрытие преступлений и задержание нарушителей, которые не были обнаружены патрулем.

В большей части полицейских агентств подразделение детективов непосредственно подчиняется лицу, которому подчинена патрульная служба, так называемому начальнику операций. Считается, что при такой системе подчиненности достигается совместная

⁶⁶ The Challenge of Crime In a free Society, p. 117.

⁶⁷ G. Gourelay, A. Bristow. Op. cit., p. 23.

⁶⁸ Там же, стр. 25.

ответственность патрульных и детективов за борьбу с правонарушениями и разумное распределение сил между этими службами. Детективы несут ответственность в основном за раскрытие наиболее тяжких правонарушений, а патрульные — за предотвращение и обнаружение преступлений.

Службы детективов, как правило, централизованы. Только в очень больших городах, таких, например, как Чикаго, наряду с общегородской службой детективов созданы отделения в районах. В руководствах по полицейской службе обращается большое внимание на максимальную специализацию детективов. В крупных городах детективы обычно специализируются (иногда это деление организационно оформлено) на раскрытии убийств, грабежей, краж имущества, краж автомобилей, подделки чеков и мошенничества.

Чрезвычайно сложной проблемой для американской полиции является организация борьбы с пороками (*vices*). Разумеется, главным препятствием здесь является то, что в условиях США пороки — азартные игры, проституция, наркомания и т. п. — часто являются объектом большого бизнеса, иногда полностью легального. Кроме того, необходимо учитывать, что в США многие пороки не рассматриваются как наказуемые, если ими не нарушаются законы о торговле. Подразделение по борьбе с пороками, отмечает В. Леонард, должно сосредоточивать свою деятельность исключительно на проблеме «коммерсиализации пороков»⁶⁹.

С учетом того, что деятельность полиции по борьбе с пороками может легко затронуть интересы бизнеса, соответствующие полицейские подразделения обычно подчиняются непосредственно начальнику полиции и лишь в редких случаях — начальнику операций. Непосредственное подчинение начальнику полиции оправдывается прежде всего тем, что борьба с пороками может успешно вестись только секретными агентами, которые, естественно, должны быть подчинены минимальному числу лиц.

Американские криминологи, все более сознающие, что преступность как социальное явление не может быть решительно сокращена только репрессивными мерами, обращают большое внимание на полицейские подразделения, специально создаваемые для предотвращения преступности (*crime prevention*).

Разумеется, все соответствующие рекомендации в условиях США проводятся в жизнь с большим трудом, поскольку «наталкиваются» на почти непреодолимое противодействие со стороны руководителей местных и иных органов власти и управления, больше всего боящихся того, что от них потребуют увеличения расходов. Поэтому численность подразделений по предупреждению преступности составляет не свыше 5 процентов от численности всего личного состава полиции. В небольших полицейских агентствах работа по предупреждению преступности возлагается, как правило, на одного человека.

⁶⁹ V. Leonard. Op. cit., p. 293.

Основную свою работу подразделение по предупреждению преступности должны проводить в тесной связи с общественными, научными и другими учреждениями. Однако низкий образовательный уровень полицейских и отсутствие опыта не позволяют им успешно вести работу по предупреждению преступлений даже в тех пределах, которые обусловлены существующим в США общественным строем.

Первые подразделение по предупреждению преступности, названное отделением общественных отношений, было создано в полицейском агентстве гор. Сан-Луис. Затем аналогичные отделения были созданы в Сан-Франциско, Чикаго, Филадельфии и ряде других крупных городов ⁷⁰.

Директор отделения общественных отношений в гор. Сан-Луисе формально подчинен Бюро полицейских комиссионеров (выборным лицам, руководящим общей деятельностью полиции), а фактически работает под руководством начальника полиции города.

Отделение поддерживает контакты с прессой, имеет бюро лекторов, читающих лекции населению, публикует ежемесячный бюллетень и брошюры о деятельности полиции. Консультантом отделения является профессор социологии местного университета.

Полицейские, работающие в отделении, патрулируют районы с наиболее высоким уровнем преступности и должны вступать в возможно более тесные контакты с населением. Они, в частности, посещают школы, читая там лекции об исполнении законов и полицейской технике.

Школьная программа предусматривает также ознакомление школьников с правилами уличного движения и показ того, что «полицейский — друг и человеческое существо, а не только полицейский». В учебнике, который посвящен системе управления в стране, одна глава посвящена специально деятельности полиции.

Работники отделения устанавливают контакты с прессой с целью информировать население о деятельности полиции, а также о том, как не стать жертвой преступления, как предупредить преступление, какие новые законы действуют в сфере борьбы с преступностью. Особое внимание обращается на публикацию соответствующих материалов в газетах, распространяемых среди негров. «Негритянские газеты, — отмечается в обзоре Национального центра по отношениям полиции и общества Мичиганского университета, — часто показывавшие полицейский департамент в неблагоприятном свете, имеют теперь возможность (благодаря публикациям отделения общественных отношений. — Б. К.) показывать полицейских, помогающих гражданам».

Один раз в году (в мае) проводится «День исполнения закона». В этот день население приглашает посетить помещения полиции, где показывается новое оборудование и проводятся беседы.

Регулированию уличного движения и борьбе с его нарушителями уделяется лишь немного меньше внимания, чем патрулированию и службе детективов. Лучшим способом сокращения числа дорожных происшествий считается наиболее частое установление полицейскими контакта с водителями-нарушителями. Места, где наиболее часто совершаются нарушения, отмечаются на картах-схемах и сообщаются полицейским. При организации службы регулирования

⁷⁰ The National Survey of Police and Community relations. Wash., 1967, pp. 34 — 39.

ния движения учитывается также анализ происшествий по времени. В Чикаго, например, наибольшее число дорожных происшествий, в том числе и со смертельными исходами, приходится на субботу, особенно на время между 19 и 20 часами. Именно на это время выделяется большее число патрульных.

Общепризнано, что полицейский и его автомобиль должны быть хорошо видны водителям, поскольку это само по себе имеет значение для предупреждения нарушений. Кроме того, считается, что действия полицейского, «находящегося в засаде», вызывают протест и недовольство полицией.

В организационном отношении служба регулирования уличного движения образует обычно особое подразделение в составе полицейского агентства. В некоторых городах и штатах соответствующую функцию выполняют отдельные агентства дорожной полиции.

VI. ОСНОВНЫЕ МЕРЫ ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Полиция в США является одним из основных органов, постоянно применяющих государственное принуждение.

Выбор мер такого принуждения в разные исторические периоды зависел от многих причин, главными из которых являются острота классово-борьбы и способность (или неспособность) правящих классов господствовать с помощью старых методов. В настоящее время политическая борьба в США стала значительно острее, чем в предшествующие десятилетия, что, с одной стороны, повлекло изменение форм выражения протеста различных слоев населения против государственной политики, а с другой стороны, вызвало применение таких мер насилия к инакомыслящим, которые вызывают все большее возмущение лиц, в отношении которых осуществляется репрессия. Такими мерами, в частности, являются убийства полицией членов организации «Черные пантеры», совершаемые под предлогом, что они якобы оказывали сопротивление при аресте.

Становится очевидным, что политический террор стал теперь обычным методом, применяемым правящими классами США для поддержания своего господства. Современная буржуазия, отмечал В. И. Ленин, «готова на все дикости, зверства и преступления, чтобы отстоять гибнущее капиталистическое общество»⁷¹.

Выбор меры принуждения, применяемой полицией в конкретном случае, зависит от степени нарушения общественного порядка и преследует цель не только устранения нарушения, но и устрашения населения. Для деятельности американской полиции больше, чем для деятельности полиции любой другой капиталистической страны, характерна неадекватность репрессии нарушению. Это достигается, во-первых, почти полным освобождением полицейского от ответственности за совершенное им насилие и, во-вторых, недоста-

⁷¹ В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 23, стр. 166.

стор личному усмотрению и произволу полицейских.

Эти черты присущи всем наиболее часто применяемым полицией мерам принуждения, в том числе и таким, которые предусмотрены законом (арест, обыск и в определенной степени допрос).

Арест. В практике полиции США арест рассматривается как наиболее действенное средство пресечения нарушений порядка⁷². Эффективность деятельности полиции оценивается чаще всего по количеству арестов, произведенных за определенный период времени. В учебных пособиях по полицейской службе в США всегда подчеркивается, что право на арест является традиционным и общепризнанным правом полиции. «Общие основания (права на арест. — Б. К.) находятся в обычном праве, но законы по этому вопросу есть в каждом месте», — пишет Р. Перкинс⁷³.

В силу особенностей правовой системы США трудно дать повсеместно применимое определение полицейского ареста и его оснований; можно наметить лишь некоторые общие черты.

Под арестом в США, как правило, понимается задержание лица с действительной или предполагаемой целью доставить задержанного в суд, учреждение или к должностному лицу или для того, чтобы обеспечить отправление правосудия.

Судебная практика исходит из того, что арест может считаться правомерным при соблюдении четырех условий: 1) целью производства ареста должно быть заключение лица под стражу; 2) арестованный должен быть доставлен в соответствующий орган власти (или в орган, который рассматривается лицом, производящим арест, как орган власти); 3) результатом ареста должно быть реальное взятие под стражу (или лицо, производящее арест, исходя из обстоятельств, считало, что такой результат должен наступить); 4) лицо, подвергаемое аресту, осознает, что его задержание осуществляется с соблюдением трех вышеназванных условий.

Большое внимание в нормативных актах уделяется технике ареста. Арест считается произведенным, если полицейский при произнесении слов об аресте одновременно прикоснулся к арестуемому или последний очевидно подчинился требованию полицейского. При несоблюдении этих требований действия скрывшегося задерживаемого не могут быть расценены как побег из-под ареста или при аресте⁷⁴.

В соответствии с четвертой поправкой к Конституции США, а также конституциями ряда штатов арест, как правило, может быть произведен только при наличии ордера на арест (warrant of arrest),

⁷² Следует учитывать, что американское законодательство предусматривает арест и как меру наказания, определяемую судом за совершение малозначительных преступлений. В настоящем пособии арест рассматривается только как мера полицейского принуждения.

⁷³ R. Perkins. Elements of Police Science. Chicago, 1944, p. 220.

⁷⁴ R. Perkins. Op. cit., p. 227.

т. е. письменного приказа суда (или иного органа или лица, уполномоченного на его издание), предписывающего произвести арест определенного лица⁷⁵.

Основанием для выдачи судом или другим уполномоченным органом ордера на арест может служить устное клятвенное заявление о наличии оснований подозревать, что лицо, которое намереваются арестовать, совершило преступление. Следует также учитывать, что в США нередко практикуется выдача ордеров на арест подозреваемого, точные данные о котором не известны. В ордере в таком случае указывается, что он выдается на арест «Джона Ду, другое или подлинное имя которого неизвестно». Эта формула, сопровождаемая иногда описанием каких-либо признаков подозреваемого лица, считается достаточной для того, чтобы арест был признан совершенным на основании ордера. В некоторых штатах закон считает даже излишним приведение в ордере каких-либо индивидуальных признаков лица, подлежащего аресту⁷⁶.

В некоторых штатах (Флорида, Луизиана и Мичиган) закон устанавливает, что производящий арест может не иметь при себе письменного ордера и, следовательно, не обязан предъявлять его арестуемому.

Суд и должностные лица, имеющие право на выдачу ордера, не всегда обязаны давать его в письменной форме. В соответствии с обычным правом в случае совершения тяжкого преступления (фелонии) или «нарушения мира» ордер на арест может быть дан устно.

Аресты иногда могут быть признаны законными и в тех случаях, когда производятся без ордера. В силу обычного права, в ряде штатов закрепленного законами, арест может быть произведен на основании устного приказа судьи (или другого уполномоченного лица), если преступление совершено или совершается в его присутствии. Более того, право произвести арест предоставляется и частному лицу, если в его присутствии совершено или совершается тяжкое преступление (фелония)⁷⁷. Это положение американского права широко используется американской полицией для закрепления практики, в соответствии с которой каждый полицейский может произвести арест, если преступление совершено или совершается «в его присутствии». Например, арест демонстрантов (совершающих, по мнению полицейского, «подрывные действия») рассматривается как арест за действия, совершенные в присутствии арестующего.

При этом следует иметь в виду, что «слова «совершенное в его присутствии» употребляются в праве на арест в довольно хитром

⁷⁵ Термин «warrant» переводится как «гарантия» и означает, что тот, кому ордер (вarrant) выдан, не несет ответственности за задержание названного в ордере лица, поскольку совершает действия по указанию уполномоченного органа.

⁷⁶ R. Perkins. Op. cit., p. 237.

⁷⁷ Там же, стр. 250.

смысле, — как отмечает тот же Р. Перкинс. — Преступление может быть совершено на значительном расстоянии от арестующего и считается совершенным в его присутствии, если он был способен точно видеть случившееся. И поэтому иногда применяют такую фразу: «совершенное в его присутствии или в поле его зрения»⁷⁸. Растяжимость приведенных понятий усиливается еще и судебными решениями: совершенным «в присутствии» считается преступление, которое лицо видело не полностью, но получило сведения о нем из других источников информации.

Используя содержание чуть ли не средневековых норм английского обычного права, американские юристы обосновали право полицейских производить аресты без ордера даже тогда, когда их никак нельзя назвать присутствовавшими при совершении преступлений: согласно английскому праву должностное (но не частное) лицо не несет наказания за незаконный арест подозреваемого в совершении тяжкого преступления, даже если этого преступления в действительности не было, но были «разумные основания подозревать», что оно было совершено.

В некоторых штатах такие нормы обычного права повторены в законах. Так, в законе штата Айова говорится: «Должностное лицо, наблюдающее за соблюдением порядка, может произвести арест в соответствии с адресованным ему ордером, а также без ордера, если:

- 1) в его присутствии совершили или намеревались совершить преступление;
- 2) преступление фактически совершено и у него есть разумные основания полагать, что лицо, которое он арестовывает, совершило это преступление»⁷⁹.

В отдельных штатах закон предоставляет полиции право арестовывать лиц, подозреваемых в «незаконных намерениях». Например, в штате Массачусетс разрешается «опрашивать всех находящихся вне дома, которых они (полицейские. — Б. К.) имеют основания подозревать в незаконных намерениях, о том, что они делают вне дома и куда направляются. Те из подозреваемых, которые не могут сообщить о себе удовлетворительные сведения... могут быть арестованы полицией»⁸⁰. Аналогичные положения содержатся в законах штата Техас.

Легкость получения ордера на арест, а также возможность производить аресты без ордера, не рискуя при этом быть наказанным, в сочетании с практикой оценки работы полиции в зависимости от числа совершенных арестов, привели к тому, что американская полиция широко применяет аресты как меру массового устрашения населения.

Особое значение стало придаваться арестам в последние годы,

⁷⁸ R. Perkins. Op. cit., p. 250.

⁷⁹ Там же, стр. 255.

⁸⁰ Там же, стр. 298.

поскольку их рассматривают как важнейшую меру ликвидации шестив и демонстраций, направленных против политики правительства. «Своевременный арест демонстрантов, — говорил начальник полиции гор. Беркли (Калифорния) на ежегодной конференции Ассоциации начальников полиции в 1965 году, — является наиболее важным актом, который полиция может совершать, и способом для того, чтобы в дальнейшем обеспечить успешное уголовное преследование демонстрантов»⁸¹.

Массовые аресты демонстрантов стали в США обычным явлением. Только за три дня в мае 1971 года в Вашингтоне было арестовано более десяти тысяч участников демонстрации протеста против агрессивной войны США во Вьетнаме. Подобные меры используются карательными органами не только как средство непосредственной репрессии, но и для установления данных о демонстрантах с целью учета их в картотеках ФБР и других органов политической полиции.

Нередко аресты являются лишь поводом для дальнейшей расправы. Провоцируя сопротивление при незаконном аресте, полицейские фабрикуют затем обвинения в сопротивлении власти и добиваются осуждения участников антиправительственных демонстраций судами. Примером таких действий является состоявшийся осенью 1969 года процесс над участниками антивоенных демонстраций в августе 1968 года⁸². На скамью подсудимых были помещены борцы за мир, в то время как зверски расправлявшиеся с ними полицейские и национальные гвардейцы оказались «защитниками» американского образа жизни.

Полицейские практически свободны в выборе меры насилия при производстве ареста.

Полицейские инструкции устанавливают, что производящие арест полицейские или даже частные лица имеют право применять силу «в разумных», «оправдываемых обстоятельствами» пределах.

Полицейских учат, что они не должны опасаться ответственности за насильственные действия при арестах. «По самой природе вещей, — пишет Р. Перкинс, — любое разумное сомнение должно решаться в пользу полицейского»⁸³. Весьма показательно, что, приводя в своей книге значительное число примеров, когда полицейский действует правомерно, используя весьма резкие меры при обыске арестованных, Р. Перкинс указывает, что будет незаконным обыск «известного и уважаемого члена общины» в связи с арестом по обвинению в нарушении законов о транспорте, при котором в обыске нет необходимости. Социальное положение арестованного подчеркнуто, разумеется, не случайно: в разъяснениях полицейских инструкций часто между строк проводится мысль о том, что полицейские должны сообразовывать выбор мер с общественным поло-

⁸¹ „The Police—year book, 1966“. Wash., 1966, p. 132.

⁸² См. «Правда», 25 декабря 1969 г.

⁸³ R. Perkins. Op. cit., p. 304.

жением лица, подвергающегося аресту. Представители имущих классов практически в любом случае могут рассчитывать на защиту полиции.

Массовые аресты не являются, однако, действенным средством борьбы с уголовной преступностью, которая продолжает расти быстрее, чем число арестов. Кроме того, многие лица арестовываются полицейскими без достаточных оснований. По некоторым данным, свыше 25 процентов лиц, арестованных полицейскими, которые якобы имели «разумные основания» полагать, что были совершены тяжкие преступления, были затем освобождены без предъявления обвинения⁸⁴. По другим данным, полиция освобождает без предъявления обвинения около половины арестованных. Однако в полицейских агентствах предусмотрительно не сохраняются документы, фиксирующие соответствующие данные⁸⁵.

Задержание лица с целью установления его личности или обыска составляет особую меру пресечения, не являющуюся арестом, причем право на задержание включает в себя право на применение насилия в отношении задерживаемого.

В штате Нью-Йорк, например, с 1 июля 1964 года вошел в силу закон, позволяющий полицейскому останавливать в публичном месте любое лицо, если полицейский подозревает, что это лицо совершает, совершило или «близко к совершению» тяжкого преступления, и требовать от него сообщения фамилии, адреса и объяснения, что оно делает в данном месте. Полицейский вправе обыскать это лицо для обнаружения оружия и, если оно будет найдено, то отобрать его.

Толкование пределов насилия, допустимого при применении этого закона, названного законом «stop and frisk law»⁸⁶, дано в решении апелляционного суда штата Нью-Йорк. В нем указано: «Если мы признаем право полиции останавливать лицо и опрашивать его относительно его необычного поведения на улице, мы не можем не признать риска, в который полицейского вовлекают обязанности такого рода. Ответом на поставленный вопрос может быть пуля; во всяком случае незащищенность от опасности очень велика. Мы думаем, что прыжок (то есть право схватить и не допускать движений. — Б. К.) является разумной и конституционно допустимой предосторожностью для того, чтобы уменьшить опасность»⁸⁷.

В некоторых штатах полицейский может заменить арест вручением повестки о вызове в суд. Применительно к некоторым видам правонарушений, например, при нарушении законов об уличном движении, он может делать это своей властью.

От ареста отличается также обращенное полицейским к какому-

⁸⁴ Ed. Cray. *The Big Blue Line. Police Power vs. Human Rights*. NY, 1967, p. 11.

⁸⁵ L. Orfield. *Criminal Procedure from arrest to appeal*. NY, 1947, p. 39.

⁸⁶ Дословный перевод — «останавливай и прыгай».

⁸⁷ H. Schwartz. *Stop and Frisk*. "The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science", Dec. 1967, p. 435.

либо лицу «требование пойти вместе с ним». При этом такому лицу должно быть ясно, что оно не арестовано. В противном случае действия полицейского могут быть рассмотрены как нарушение правил об аресте.

Кроме арестов, полиция США применяет настолько много других способов ограничения свободы граждан, что их едва ли можно перечислить. Обычным, например, является задержание полицейским всех лиц, присутствовавших в момент совершения преступления. Прибывший на место происшествия полицейский может потребовать, чтобы находящиеся там лица не покидали это место в течение времени, необходимого для их опроса. Закон указывает, как правило, что задержание в этом случае не может выходить за пределы «разумного (оправдываемого)» времени, но максимальная продолжительность его точно не определяется.

Обыск. В соответствии с четвертой поправкой к Конституции США, обыск в помещениях с целью изъятия незаконно приобретенного имущества или доказательств совершения преступления может производиться лишь на основании выданного компетентными органами ордера на обыск.

Однако в течение длительного времени считалось, что предусмотренная четвертой поправкой Конституции гарантия распространяется только на обыски, совершаемые федеральными органами. В решении по делу Уикс против Соединенных Штатов, вынесенным Верховным Судом США в 1914 году и установившем, что доказательства, полученные при обыске без письменного ордера, не могут быть приняты во внимание судом, оговаривалось, что данное решение распространяется лишь на органы федерации.

Штаты, как правило, вообще не применяли ордеров на обыск. В гор. Лос-Анжелосе, например, в период с октября 1931 до мая 1962 года полиция получила всего 632 ордера на обыск, хотя в этот же период полиция арестовывала в среднем около 150 тыс. человек в год. В штате Массачусетс warrants на обыск вообще практически не применялись до 1961 года⁸⁸.

Лишь в 1961 году Верховный Суд США по делу Мэппа распространил требование о выдаче ордеров на обыск и на органы штатов. Это решение вызвало резкие протесты полицейских, которые стали утверждать, что Верховный Суд препятствует борьбе с преступностью. Под влиянием нападок полиции на это решение Верховный Суд вскоре частично пересмотрел решение по делу Мэппа, разрешив использовать в суде в качестве доказательства оружие, обнаруженное при личном обыске арестованного.

В решении по делу Терри против штата Огайо, вынесенном Верховным Судом США 10 июня 1968 года, указано, что «когда полицейский усмотрит необычное поведение, на основании которого он сделает разумное заключение, основанное на его опыте, что преступная деятельность может развиваться и лицо, с которым полицейский имеет дело, может быть вооружено и представляет опасность; когда в процессе выяснения интересующих его обстоятельств

⁸⁸ Ed. Gray. Op. cit., pp. 44—45.

полицейский раскроет свою принадлежность к полиции и будет производить разумные распросы; и когда ничто в этой начальной стадии не рассеет его опасения за личную безопасность или безопасность других лиц, для своей защиты и защиты находящихся рядом лиц, он имеет право провести тщательный обыск наружной одежды такого лица для того, чтобы попытаться найти оружие, которое могло бы быть использовано для нападения. Такой обыск является оправданным обыском в связи с четвертой поправкой к Конституции, и любое найденное оружие может быть представлено как доказательство против лица, у которого оно было найдено». Ведущий в США теоретический журнал по проблемам уголовного права, криминологии и полицейской науки посвятил этому решению передовую статью-панегирик⁸⁹.

Допрос в полиции. Уголовно-процессуальное законодательство США не устанавливает права или обязанности полиции производить допрос лица, подозреваемого в совершении преступления. Однако на практике такое лицо немедленно после ареста допрашивается полицейским, который может сообщить полученные во время допроса сведения суду, если он выступит там в качестве свидетеля (чаще всего, свидетеля обвинения).

Отсутствие в законе упоминания о возможности допроса полицией лиц, подозреваемых в совершении уголовных преступлений, имеет для полиции большое практическое значение. Благодаря этому отпадает необходимость разъяснения обвиняемому предоставленных ему прав, а также соблюдения каких-либо процессуальных правил. Пробел в законе в условиях «американского образа жизни» всегда заполняется произволом со стороны сильного, в данном случае — произволом полиции.

Вопрос о том, как следует проводить допрос обвиняемого в полиции, рассматривается в многочисленных пособиях для полицейских. Изучив эти пособия, американский буржуазный ученый Ед. Крей, исследовавший проблему законности в действиях полиции, пришел к выводу, что полицейских специально инструктируют в духе беззакония. Он, в частности, пишет, что при допросах полицейских учат руководствоваться следующими правилами⁹⁰:

— главной целью допрашивающего является получение от подозреваемого признания вины, а от свидетелей — необходимой информации;

— продолжительность допроса определяется допрашивающим в зависимости от многих факторов, в частности от личности подозреваемого;

— допрос проводится без свидетелей;

— до завершения допроса допрашиваемому не разрешается говорить с адвокатом, членами семьи, друзьями и т. п.;

— допрашивающий не должен сообщать допрашиваемому, что он может не отвечать на вопросы, а если последний отстаивает свое право не отвечать на вопросы, допрашивающий должен настаивать на необходимости признания;

⁸⁹ Stop and Frisk: The power and obligation of the Police. "The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science", Ser. 1968, p. 333.

⁹⁰ Ed. Cray. Op. cit., pp. 83—84.

— допрашиваемый не должен допускаться к должностному лицу прокуратуры или суда до завершения допроса в полиции;

— во время допроса подозреваемому можно не сообщать о том, в каком преступлении его подозревают.

Протокол допроса не ведется. Этим достигается то, что в суде показаниям защищающегося могут быть противопоставлены показания полицейского, который вел допрос.

При допросах рекомендуется создавать впечатление, что допрашивающий уверен в виновности подозреваемого, поскольку таким путем можно избежать отказа допрашиваемого в признании вины. Составители пособий рекомендуют также использовать ложные заявления для обмана допрашиваемого. Пособие советует для установления «психологического контакта» с допрашиваемым притворно осуждать жертву преступления и преуменьшать моральную серьезность совершенного преступления. Считается также допустимым обвинять допрашиваемого в тех преступлениях, которых он не совершал, чтобы добиться признания о действительно совершенном им преступлении⁹¹.

Совершенно очевидно, что полицейские руководства проникнуты духом неуважения к правам человека и выражают антидемократический дух карательных органов буржуазного государства.

Недостаточная правовая регламентация деятельности полиции порождает произвол и жестокость при применении мер полицейского принуждения, которые к тому же поощряются практически полным освобождением полицейских от ответственности за их действия⁹².

Многие граждане США по существу беззащитны перед полицейским произволом. Это особенно очевидно, когда происходят, например, крупные столкновения с полицией демонстрантов. В этих случаях уголовное преследование возбуждается лишь против жертв произвола, которых к тому же арестовывают и избивают.

О жестокости полиции при арестах говорит такой приведенный бывшим руководителем ФБР Эд. Гувером факт. В течение 1969—1970 годов во время студенческих демонстраций было арестовано 7200 человек, причем 462 человека было ранено и 6 убито⁹³.

Жалобы на действия полиции, совершенные в обычной обстановке и связанные с нарушением закона или полицейских правил, приносятся населением очень редко. Это чаще всего жалобы на грубость и неуважение, на необоснованное употребление силы, плохое обращение с проездными документами (traffic tickets).

Характерно, что, по официальным данным, жалоб на расовую дискриминацию почти нет. Это объясняется как отказами в регистрации подобных жалоб, так и тем неверием в справедливость

⁹¹ Ed. Cray. Op. cit., pp. 83—84.

⁹² The National Survey of Police and Community Relations. Wash., 1967, p. 142.

⁹³ „US News and World Report“, July 27, 1970, p. 23.

действий государственных и особенно карательных органов, которое свойственно в настоящее время неграм и другим национальным меньшинствам США.

Жестокость полиции в США настолько обыденна, что в течение длительного времени о ней просто не сообщалось в печати, тем более, что устрашение всегда было направлено против трудящихся масс. В последнее время о ней стали писать даже в буржуазной прессе в связи с тем, что жестокость полиции часто становится поводом массовых выступлений населения, особенно негритянского.

Характерно, что правового определения понятия полицейской жестокости не существует. Что же касается представителей разных групп населения, то они толкуют это понятие по-разному. Однако, как отмечают исследователи из Национального центра по отношениям полиции и общества, полицейские офицеры «высказываются за более ограниченное определение термина, чем другие представители общества». В конце концов было принято понимать под полицейской жестокостью «не необходимое использование физической силы, повлекшее телесное повреждение или кровопролитие»⁹⁴.

Жалобы на полицейскую жестокость рассматриваются органами государства, в том числе судами, весьма неохотно, а чаще всего совсем игнорируются. В этом отношении характерна позиция, занятая Федеральным бюро расследований, на которое федеральный закон возлагает обязанность расследовать обвинения полицейских в жестокости. Директор ФБР Эдгар Гувер, давая показания перед Комиссией по гражданским правам, выразил сомнение в отношении целесообразности этого закона, заявив, что ФБР «совершенно неэффективно и как сдерживающая и как карающая сила»⁹⁵.

VII. ПОЛИЦЕЙСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Термин «полицейская информация» употребляется в США в двух значениях.

Это, во-первых, оперативная информация, т. е. собирание и регистрация сведений о происшествиях и преступлениях и сообщение компетентным органам для расследования и задержания нарушителей.

Во-вторых, это сообщение населению сведений об уровне преступности, росте преступности в целом и отдельных видов преступлений. Такая информация рассматривается американской криминологией как важное средство мобилизации общественности на борьбу с преступностью. Считается, что общественность, осведомленная о росте преступности, должна: 1) добиваться большей активности органов, исполняющих законы, прежде всего полиции; 2) быть готовой к увеличению налогов на содержание этих органов. Кроме того, информация о росте преступности способствует росту значе-

⁹⁴ Ed. Cray. Op. cit., p. 149.

⁹⁵ U. S. Commission on Civil Rights. Law Enforcement. Wash., 1965, p. 215.

ния и авторитета карательных органов, что считается необходимым для создания у населения мнения об обоснованности борьбы этих органов с прогрессивными силами в стране.

К информации населения полицейские власти относятся с большой настороженностью, считая, что такая информация, не скорректированная должным образом, может привести к тому, что на полицию будет оказываться давление, лишаяющее ее свободы действий в интересах голодствующих классов.

Оперативная информация делится на две группы: скрытую и департаментскую.

Скрытая информация получается в основном из негласных источников: путем подслушивания разговоров по телефону, перлюстрации почты, изучения донесений агентов и т. п. Такая информация направлена прежде всего против деятельности прогрессивных организаций и используется для их подавления. Американская полиция издавна перемешивает эту информацию с лживой провокаторской дезинформацией, рассчитанной на запугивание американского обывателя и на создание фальшивых «улик», используемых для обвинения прогрессивных деятелей в совершении якобы противозаконных действий.

Департаментская информация включает в себя данные о преступлениях и преступности и используется для изучения распространенности и локализации преступлений и иных правонарушений, распространения пороков и нарушений правил уличного движения. Соответствующие данные необходимы для правильной организации деятельности полицейских служб.

Основными работниками информационной службы являются эксперты по статистике. Цель их деятельности заключается в сборе и анализе сведений, необходимых для информации населения, а также для обеспечения администрации данными, позволяющими планировать деятельность полиции и выработать прогнозы как краткосрочные, так и рассчитанные на длительный период.

Система полицейской информации в США относительно единообразна, поскольку основывается на рекомендациях Международной ассоциации начальников полиции.

Эта система предусматривает:

— объединение всех функций по информации в одном отделении полицейского агентства — отделении информации, руководитель которого подчиняется руководителю штабной службы или непосредственно начальнику полиции;

— разработку и составление статистических данных по единой форме, позволяющей обеспечить их сопоставимость.

Отделения информации собирают и обобщают прежде всего получаемые полицией заявления о необходимости всякого рода исследований и пресечения действий, нарушающих городские постановления, законы штатов и федерации. Содержание заявлений заносится на карточки стандартной формы. На каждую из них ставится порядковый номер. Данные о сути жалобы должны немед-

ленно передаваться в соответствующее оперативное подразделение для принятия необходимых мер.

В случае совершения преступления предусматривается составление первоначальной информации о том, что преступление совершено (форма сообщения о совершении преступления) и информации о расследовании и его результатах (дополнительный доклад должностного лица, производившего расследование).

В карточке сообщения о совершении преступления предусматривается фиксация сведений в таких разделах карточки:

1. «Нападение на человека» — число жертв, их пол, возраст, раса и, если возможно, род деятельности (профессия). Эти данные считаются важными, поскольку преступники часто как бы специализируются на совершении преступлений против лиц, принадлежащих к определенной группе.

2. «Нападение на собственность» — тип помещения, в котором преступление совершено, например, банк, магазин, жилой дом (сообщаются его размеры и число жильцов).

3. «Способ нападения». Если совершена, например, ночная кража со взломом (burglary), то в карточке указывается, как преступник проник внутрь помещения (через дверь, окно и т. п.). При ограблении указывается характер угрозы жертве (слова, оружие, удары и т. п.). При краже характеризуется также место хищения (касса магазина, шкаф для хранения одежды, кухня и т. п.).

4. «Орудия нападения» — инструменты, приспособления, способ, при помощи которых было совершено нападение на человека или на собственность. При совершении грабежа, например, должно быть максимально тщательно описано использованное преступником оружие.

5. «Объект нападения» — должны быть описаны похищенные предметы, их вид, стоимость. При нападении на человека указывается предполагаемый мотив преступления.

6. «Характерные приметы» — перечень способов совершения преступления, по которым может быть установлен преступник.

7. «Использованный транспорт» — его краткое описание и способ использования при совершении преступления.

Если преступление совершено несовершеннолетним, то на бланке ставится соответствующий штамп, а его копия передается в отделение по предупреждению преступлений, отделение по делам несовершеннолетних или другие полицейские подразделения, занимающиеся проблемой преступности несовершеннолетних.

Кроме названных выше форм-карточек и соответствующего учета в отделениях информации ведутся другие учеты. Общеприняты и фактически имеются во всех отделениях информации учеты: жалобщиков или пострадавших; арестованных или подозреваемых; должностного лица, производившего расследование; свидетелей и других лиц, упомянутых в докладах о преступлениях или дополнительных и иных докладах.

Обязательными являются и учеты, основанные на классификации совершенных преступлений: по различным видам преступлений и по способам их совершения. Такими, например, являются учеты краж собственности и автомобилей, преступлений, совершенных со словесными угрозами, угрозами применения оружия и т. п.

Названные выше учеты используются прежде всего для розыска правонарушителей и контроля за текущей работой полицейского агентства.

Значительная часть работы отделений информации состоит в

составлении форм-отчетов, характеризующих лиц, обвиняемых полицией в совершении преступлений. В соответствующих бланках отражаются сведения о всех лицах, представляющих интерес для полиции: начиная с тех, в отношении которых имеются подозрения, кончая теми, которые осуждены судами.

В этих формах-отчетах содержатся: установочные сведения о каждом лице, обвиняемом полицией или в отношении которого возбуждено дело (арестованных или вызываемых непосредственно в суд); особые приметы обвиняемых; некоторые сведения о социальном положении нарушителей; сведения о судебном решении дел в отношении обвиняемых (эти сведения считаются особенно важными для анализа правомерности обвинений, выдвинутых полицией).

На основе имеющихся учетов отделения информации подготавливают ряд так называемых отчетов. Важную роль играют отчеты о делах, находящихся в производстве данного агентства. По общему правилу, ежедневные отчеты, содержащие эти сведения, должны быть заполнены и готовы для представления руководству к 7 часам утра.

Особенно большое значение придается системе оперативной информации о совершенных преступлениях, поскольку преступники чаще всего быстро покидают пределы юрисдикции полицейского агентства, на территории которого было совершено преступление. В 1965 году, например, 18,7 процента украденных автомобилей было найдено за пределами юрисдикции тех агентств, которые обслуживали местности, где были совершены кражи.

В масштабе всей страны действует созданный ФБР Национальный центр информации о преступлениях, который выдает информацию о кражах автомобилей и иной собственности, а также о разыскиваемых лицах многим агентствам страны. Подразделения центра имеются во всех штатах и многих больших городах.

В некоторых штатах и городских районах действуют собственные информационные центры. Так, система осведомления и идентификации штата Нью-Йорк и система осведомления и идентификации Калифорнии дают в масштабе штатов информацию о дактилоскопической регистрации лиц, о разыскиваемых лицах, о регистрации огнестрельного оружия, о наркотиках, а также статистические данные о преступности. В полиции штатов Нью-Йорк и Калифорния функционируют системы немедленной информации об украденных автомобилях. Информационные системы, действующие с применением ЭВМ, созданы в Сан-Луисе, Чикаго, Нью-Йорке и некоторых других городах⁹⁶.

Отделения информации составляют также обобщающие месячные и годовые отчеты, в которых содержатся данные, позволяющие делать выводы о тенденциях в развитии преступности.

В США не существует единой системы уголовной статистики,

⁹⁶ „Task Force Report: Science and Technology“. Wash., 1967, p. 69.

поскольку охрана общественного порядка и борьба с преступностью относятся главным образом к компетенции штатов. Поэтому «большая часть общенациональной статистики о преступлениях и судебной деятельности основана на отчетах, добровольно представляемых штатами и местными органами власти»⁹⁷.

Обобщающим информационным документом является отчет о состоянии преступности в США, издаваемый ежегодно Федеральным бюро расследований по материалам, которые поступают во входящий в ФБР национальный информационный центр о преступлениях.

Отчет о состоянии преступности состоит из таблиц и объяснительного текста. Каждому ежегодному отчету предпосылается предисловие, подписанное директором ФБР.

Объяснительный текст, занимающий с диаграммами и схемами около 50 страниц, содержит данные об общих тенденциях развития преступности. Затем анализируется состояние преступности по семи следующим видам преступлений: убийство и непредумышленное убийство, тяжелое физическое насилие, изнасилование, грабеж, кража со взломом, простая кража на сумму не менее 50 долларов, кража автомобиля.

Далее в тексте приводятся данные о раскрываемости преступлений и численности произведенных полицией арестов. Этот документ завершается изложением статистических сведений о местной полиции и полиции штатов, а также об убитых и подвергшихся нападению полицейских.

Таблицы сгруппированы в пять разделов.

В первом разделе («Индекс преступлений») приводятся данные о численности, колебаниях и распределении преступлений в США в целом, по городским и сельским местностям, по географическим районам, штатам и отдельным конгломерациям городов и поселков, называемых стандартными городскими статистическими районами. Так, данные по штату Коннектикут объединены с данными по другим штатам, входящими в северо-восточный район, и даны отдельно. Кроме того, приводятся соответствующие данные по самому штату, по стандартному городскому статистическому району, находящемуся в штате и включающему такие города, как Хартфорд, Нью-Хэвен, Бриджфорт и др., по остальным городам и по сельской местности. Приведены также данные о числе преступлений в штате на каждые 100 тыс. жителей в целом, а также отдельно по преступлениям против личности и против собственности. Представление об этом разделе таблиц может дать табл. 5, приведенная на стр. 53⁹⁸.

Второй раздел таблиц содержит данные о количестве и характеристике преступлений в городах различных размеров, а также о числе и характеристике по возрасту и полу преступников; об орудиях преступления и т. п. Как указывается во вводных пояснениях к

⁹⁷ „Statistical Service of the United States“, Wash., 1966, pp. 39—40.

⁹⁸ Crime in the United States. Uniform Crime Reports. 1969, p. 65.

данному разделу, он предназначен главным образом для должностных лиц, действующих в области принудительного исполнения законов, пропагандистов и других лиц, интересующихся сравнением преступности в данной административной единице с преступностью в аналогичных единицах и в национальном масштабе.

Третий раздел таблиц включает в себя данные о произведенных полицией арестах по стране в целом и по категориям преступлений и проступков, а также о характеристике арестованных по возрасту, полу и расе.

В четвертом разделе приводятся данные о полиции, в частности о численности полицейских во всех городах, а также о средней численности полицейских в городах и населенных пунктах в зависимости от численности населения.

Последний раздел содержит данные о числе преступлений (в целом и по указанным выше семи категориям), совершенных во всех городах с населением свыше 25 тыс. человек.

Таблица 5

Территория	Население	Всего преступлений	Убийства	Изнасилования	Грабежи	Тяжкие насилья	Кражи со взломом	Кражи на сумму свыше 50 долларов	Кражи автомобилей
Коннектикут									
Стандартный городской статистический район	2 572 000								
Территория, о которой даны сведения	97,7%	63795	77	227	1619	2152	26384	21292	12044
Всего оценено	100,0%	64759	77	230	1629	2173	26795	21689	12166
Другие города									
	175 000								
Территория, о которой даны сведения	100,0%	2535	3	14	32	97	1164	846	379
Всего оценено	100,0%	1812	1	19	17	92	891	487	305
Сельские местности									
	253 000								
Территория, о которой даны сведения	100,0%	2754	6	16	35	103	1665	640	289
Штат в целом	3 000 000	70048	86	260	1696	2373	29624	23175	12834
Преступлений на 100 тыс. жителей	—	2334,9	2,9	8,7	56,5	79,1	987,5	772,5	427,8
Преступлений против личности	—	147,12							
Преступлений против собственности	—	2187,8							

Следует учитывать, что публикуемые ФБР данные о состоянии преступности в США не отличаются большой точностью. Во-первых, предоставление сведений национальному центру полицейскими агентствами не является обязательным, и не все агентства способны обеспечить достаточно высокий уровень статистической работы. Во-вторых, — и это главное — соответствующие показатели часто «корректируются в нужную для ФБР сторону»⁹⁹.

VIII. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦЕЙСКИХ АГЕНТСТВ

В ряду факторов, отрицательно влияющих на эффективность работы полиции в США, не последнее место занимает разобщенность органов полиции в борьбе с преступностью. Бывший министр юстиции США Роберт Кеннеди в статье, опубликованной в 1967 году в «Журнале уголовного права, криминологии и полицейской науки», писал: «Более эффективное предупреждение преступности также зависит от реорганизации и консолидации местных полицейских департаментов. Теперь в стране существует около 40 тыс. отдельных и часто перекрывающих друг друга полицейских агентств. 44 отдельных полицейских силы действуют в 6 графствах городского района Детройта. Чикаго и его окрестности имеют более 150 местных полицейских властей. В графстве Ворчестер 39 отдельных полицейских департаментов»¹⁰⁰.

По данным, приведенным в докладе президентской комиссии, численность личного состава в большинстве полицейских департаментов очень мала. В 39 695 полицейских департаментах, образованных в графствах и других мелких административно-территориальных образованиях, работают 197,5 тысяч полицейских, т. е. в среднем в одном департаменте работает менее пяти полицейских. В то же время в 55 полицейских департаментах 55 городов с населением свыше 250 тыс. жителей работают 110,5 тыс. полицейских. Самый большой по численности отряд составляет полиция Нью-Йорка — более 33 тыс. человек; в полиции Чикаго — более 30 тыс. полицейских и гражданских служащих.

Штаты большинства полицейских агентств в США настолько малочисленны, что их сотрудники не могут специализироваться, и, следовательно, эффективность деятельности агентств весьма низка. Кроме того, их бюджеты настолько скудны, что агентства не могут содержать криминалистические лаборатории и не имеют необходимых технических средств.

В этих условиях местные власти небольших административно-территориальных единиц, имеющих малочисленные полицейские агентства, заключают договоры с властями более крупных терри-

⁹⁹ F. Cook. The FBI nobody knows. NY, 1964, pp. 308—309.

¹⁰⁰ R. Kennedy. Crime in Cities: Improving the Administration of Crime Justice. The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, June 1967, p. 195.

ториальных единиц об оказании им помощи в полицейском обслуживании. Так, в штате Коннектикут 46 городов обслуживается по договору полицией штата¹⁰¹. Очень часто, как это следует из табл. 6, договоры заключаются на обслуживание отдельными видами полицейской службы.

Таблица 6

Сотрудничество местных органов в городском районе Детройта по функциям (1964 г.)¹⁰²

Ф у н к ц и и	Заключили соглашения о предоставлении услуг	Заключили соглашения о получении услуг	Вовлечены в общие соглашения	Фактически сотрудничают без заключения соглашения
Все виды полицейской службы	1	1	—	6
Полицейские средства связи	11	74	31	65
Уголовное расследование	—	—	13	65
Места заключения	9	89	—	22
Предупреждение детской преступности	—	—	31	48
Патрульная служба	5	11	16	36
Личный состав полиции	—	—	43	4
Уличное движение	3	—	17	26
Другие полицейские службы	1	—	23	1

Примером может служить соглашение, заключенное в штате Джорджия между графством Фултон и городом Атланта в 1959 году¹⁰³. Соглашением предусматривается, что город Атланта «обеспечивает полицейскую охрану на входящей в границы города территории графства Фултон и с этой целью снаряжает отряд полицейских не менее 28 патрульных, включая 2 патрульных мотоциклистов, 2 капитанов, 7 полицейских — женщин, 8 оборудованных радиоаппаратурой автомобилей и 2 мотоцикла, а также обеспечивает их необходимой форменной одеждой, значками, оружием и другими предметами, необходимыми для современной полицейской службы...

Личный состав и снаряжение должны быть в готовности и находиться на активной службе в составе не менее 2 автомобилей с двумя людьми в каждом, в каждой части (северной и южной) графства с 4 ч. пополудни до 9 ч. пополудни каждый день (вечерняя и утренние вахты) и 1 автомобиль с 2 людьми в каждой части с 8 ч. утра до 4 ч. пополудни (дневная вахта)».

Большое внимание уделяется в соглашении финансовым вопросам: графство оплачивает все расходы за услуги, предусмотренные соглашением, а также 10% от этой суммы — «на непредусмотренные расходы и за руководство». Соглашение является бессрочным, если одна из сторон не заявит в определенное время о желании его расторгнуть.

¹⁰¹ „Task Force Report: the Police“, Wash., 1967, p. 42.

¹⁰² A Handbook for Interlocal Agreements and Contracts. Wash., 1967, p. 33.

¹⁰³ Там же.

IX. ОСОБЕННОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ФОРМ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Как уже указывалось, организации полицейской службы федерации, штатов, шерифов и местных органов имеют существенные особенности. Поскольку к каждой из них применимо все сказанное выше об основных чертах структуры и организации, деятельности и комплектования, в настоящем параграфе рассматриваются лишь специфические черты конкретных форм полицейской организации и агентств, избранных в качестве примеров.

Федеральная полиция

Единой организации, объединяющей федеральные полицейские силы, в США нет. Ответственность за раскрытие нарушений федеральных законов возлагается на полицейские организации многих департаментов. Поэтому почти все федеральные департаменты имеют в своем составе подразделения, проводящие расследования и даже выполняющие отдельные функции по поддержанию общественного порядка.

Наиболее широкой известностью пользуются полицейские организации департамента юстиции (Федеральное бюро расследований) и Казначейства (Секретная служба). Но немалое значение имеют и другие полицейские организации. Например, департамент юстиции включает в свой состав, кроме ФБР, Службу иммиграции и натурализации, Службу маршалов¹⁰⁴, а также Бюро тюрем. В Казначействе США имеются Служба по внутренним государственным доходам, Бюро по наркотикам, Береговая охрана, Таможенное бюро. В составе департамента почт есть служба Главного почтового инспектора. Эти подразделения также выполняют некоторые функции полиции.

Значительна численность полицейских органов в составе вооруженных сил США. Корпус военной полиции в 1963 году состоял из 25 тыс. человек. Военная полиция США имеет даже свое учебное заведение в форте Гордон (штат Джорджия). Значительная часть военной полиции постоянно находится вне Соединенных Штатов. В 1963 году за рубежом находилось около 9500 полицейских. Подразделения военной полиции были дислоцированы в 23 странах, но деятельность их распространялась на 93 страны, в которых находился в то время американский военный персонал. Во многих странах американская военная полиция действует в тесной связи с местными полициями. Так, в ФРГ, Франции, Италии, Южной Корее и Южном Вьетнаме одной из форм такого взаимодействия были объединенные патрули, в которые входили военные полицейские США и местные полицейские¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Маршалы — федеральные чиновники, на которых возложена обязанность выполнять решения федеральных судов.

¹⁰⁵ „The Police—year book, 1964“, Wash., 1964, pp. 231—232.

Федеральные полицейские службы стремятся под различными предложениями оказывать воздействие на аналогичные службы штатов и местных органов власти. Например, Бюро тюрем федерального департамента юстиции, ведающее федеральными тюрьмами и исправительными учреждениями, имеет возможность инспектировать места заключения штатов и местных органов, если в них содержатся заключенные за совершение преступлений, предусмотренных федеральным законодательством. В 1953 году такой инспекции подверглось в 39 штатах 474 места заключения, из которых 11 были признаны «хорошими», 287 «удовлетворительными», 143 «бедными» и 33 «плохими»¹⁰⁶.

Однако влияние таких инспекций федеральных органов невелико, поскольку они не располагают никакими эффективными мерами воздействия на соответствующие местные органы.

Федеральное бюро расследований (ФБР). Федеральное бюро расследований является основным федеральным органом уголовной и политической полиции, а также контрразведки.

ФБР было создано в 1907 году, но значение этого органа особенно возросло после 1917 года, когда его основной функцией стала борьба с организованным рабочим движением. С 1924 по 1972 год директором ФБР являлся Эдгар Гувер — известный даже в условиях США реакционер, претендовавший на роль ведущего деятеля антикоммунизма. Под руководством Эд. Гувера ФБР зарекомендовало себя как орган, широко использующий в борьбе с рабочим движением провокаторов и почти открыто попирающий законы.

ФБР осуществляет проверку лиц, допускаемых к секретным сведениям или работающих с ними. О масштабах деятельности ФБР в этой области свидетельствует тот факт, что за год подвергается проверке свыше 1,5 млн. человек¹⁰⁷.

Являясь основным федеральным следственным органом, ФБР проводит расследование по 175—200 видам преступлений, ответственность за совершение которых установлена федеральным законодательством¹⁰⁸. Лишь отдельные преступления расследуются другими федеральными агентствами. Так, расследованием дел о контрабанде и нарушении таможенных правил занимается Таможенное бюро; расследованием нарушений законов о гражданской службе — Комиссия по гражданской службе США; нарушений правил безопасности и преступлений, совершенных личным составом вооруженных сил — следственные органы вооруженных сил США.

На ФБР возложено расследование основной массы преступле-

¹⁰⁶ G. Ferguson, D. McHenri. The American Federal Government. NY., 1961, p. 344.

¹⁰⁷ См. Карательные органы современного империалистического государства. М., «Наука», 1968, стр. 135.

¹⁰⁸ Cooperation the backbone of effective law enforcement. Wash., 1968, pp. 16—20.

ний политического характера и затрагивающих государственную безопасность. Это прежде всего преступления, предусмотренные законом о национальной безопасности 1950 года (Закон Маккарена), Законом об атомной энергии, Законом о контроле над коммунистами 1954 года, а также другими законами, предусматривающими охрану государственных секретов и ответственность за шпионаж, подрывную деятельность и саботаж. При расследовании этих дел наиболее ярко проявляется антидемократическая роль ФБР, руководство которого не видит различия между прогрессивной политической деятельностью и подрывной деятельностью против США.

ФБР расследует также дела о нападении на федеральных чиновников или об убийстве их в связи с исполнением ими служебных обязанностей, дела о банкротстве и взяточничестве (в отношении федеральных служащих), о нарушении федеральных избирательных законов, побегах из федеральных тюрем, нарушениях законов о междоштатной торговле и т. п.

ФБР не имеет права участвовать в расследовании преступлений, ответственность за которые установлена местным законодательством. «Но ничто не запрещает должностным лицам по принудительному исполнению закона федерации, штатов и местных органов работать вместе по делам, представляющим общий для них интерес»¹⁰⁹.

ФБР является основным в США органом внутренней разведки, засылающим провокаторов во все прогрессивные организации США. Именно такой деятельностью занимается подавляющее большинство подразделений ФБР¹¹⁰. Борьбе с уголовной преступностью ФБР уделяет значительно меньше внимания.

Структура ФБР достаточно подробно описана в советской юридической литературе¹¹¹. Следует только отметить в составе ФБР лабораторию и отделение идентификации. Лаборатория исследует: сожженные документы, кровь, взрывчатые вещества и бомбы, огнестрельное оружие, фальшивые чеки, стекла, волосы и волокна, минералы, металлы, дерево, краски, яды, порошки и пудры, следы обуви, следы орудий, следы зубов, фотографии и фильмы. В 1967 году лабораторией было произведено 330 516 экспертиз.

Большое значение имеет отделение идентификации, созданное в 1924 году. По данным на апрель 1968 года в нем хранились отпечатки пальцев 187 млн. человек, из них более 54 млн. отпечатков в уголовном архиве, а остальные в гражданском. Ежедневно в среднем в Отделение поступает более 28 тыс. отпечатков пальцев из 14 500 полицейских агентств.

Получить представление о масштабе деятельности ФБР помо-

¹⁰⁹ Cooperation the backbone of effective law enforcement. Wach., 1968, pp. 16—20.

¹¹⁰ См. Карательные органы современного империалистического государства. М., «Наука», 1968, стр. 139.

¹¹¹ См. там же.

гают сведения об его бюджете. Ассигнования на ФБР, составлявшие в 1968 году 194 895 тыс. долларов, возросли в 1970 году до 224 040 тыс. долларов. Как указывается в объяснениях к бюджету на 1970 год, увеличение ассигнований связано с дополнительной ответственностью ФБР за расследование некоторых уголовных преступлений, расширением обслуживания других агентств криминалистическими дактилоскопическими учетами и лабораторными исследованиями, а также возросшей помощью штатам и местным агентствам в обучении личного состава¹¹².

Секретная служба. Секретная служба занимает в системе полицейских служб федерации важное место, конкурируя лишь с Федеральным бюро расследований. В последнее время в США приняты меры для ее перестройки¹¹³. Это вызвано рядом серьезных провалов в работе самой Секретной службы (в частности, убийством президента Д. Кеннеди), а также тем, что другие федеральные полицейские службы оказываются неспособными выполнять возложенные на них задачи. Так, учитывая, что полиция округа Колумбия не могла обеспечить безопасность расположенных в Вашингтоне посольств и иностранных дипломатов, президент Р. Никсон потребовал от конгресса увеличения штата Секретной службы на 600 человек и возложения на нее охраны иностранных дипломатических представительств.

Основной функцией Секретной службы является охрана президента США. Охране подлежат также члены семьи президента, вновь избранный президент¹¹⁴, вице-президент и другие должностные лица, которые могут занять посты президента, а также и вновь избранный вице-президент. Секретная служба обязана также охранять бывшего президента и его жену, вдову и несовершеннолетних детей бывшего президента в течение четырех лет после смерти президента или после оставления им его должности.

На Секретную службу возложена также борьба с фальшивомонетничеством и такими преступлениями, как подделка государственных чеков, облигаций и других государственных ценных бумаг. Секретная служба охраняет также хранилища денежных знаков и драгоценных металлов Казначейства в Вашингтоне. Как следственный орган Секретная служба производит расследования нарушений законов об утратах государственного имущества при перевозках и о золотых резервах.

¹¹² Budget of the United States Government. Fiscal year 1970. Wash., 1969. p. 350.

¹¹³ В соответствии с рекомендациями Комиссии Уоррена, расследовавшей обстоятельства убийства президента Кеннеди, президентом Джонсоном была создана комиссия для рассмотрения деятельности Секретной службы. В состав комиссии входили генеральный атторней (министр юстиции), министр финансов, директор ЦРУ и специальный помощник президента по вопросам национальной безопасности.

¹¹⁴ То есть лицо, избранное президентом, но еще не приступившее к исполнению обязанностей.

В 1955—1965 годах в США было произведено поддельных денег на сумму 26 млрд. долларов. За этот период Секретной службой было арестовано за фальшивомонетничество 5029 человек. В течение одного только 1965 финансового года Секретная служба расследовала 39 399 случаев подделок государственных чеков на сумму 3 967 777 долларов. За это же время было расследовано 5586 дел о подлогах долговых обязательств США на сумму около 606 тыс. долларов.

Поскольку Секретная служба входит в состав департамента финансов (Казначейства), на нее возложена обязанность обеспечения безопасности в департаменте, в частности, проверка лояльности служащих департамента.

На Секретную службу возлагается также охрана подлинников таких наиболее ценных исторических документов, как Декларация о независимости и Конституция США. Иногда ей поручается охрана отдельных крупных ценностей. Так, она была ответственна за перевозку в 1945 году из Сан-Франциско в Вашингтон подлинника Устава ООН, а в 1963 году за сохранность в США привезенной туда для демонстрации картины Леонарда да Винчи «Монна Лиза».

Нередко на Секретную службу возлагаются и другие единовременные поручения, например, охранять иностранных государственных деятелей, прибывающих в США.

За охрану президента и вице-президента непосредственно отвечает команда (detail) Секретной службы при Белом доме, в состав которой входит около 40 чел. Им оказывает помощь подчиненный Секретной службе отряд полицейских сил Белого дома численностью более чем 200 человек, создаваемый из служащих полицейского департамента Вашингтона и так называемой полиции парков, то есть из состава служб федеральной полиции.

В самом тесном контакте с командой Белого дома работает Секция оградительных исследований (Protective Research Section), собирающая и оценивающая информацию о лицах и группах, которые могут угрожать жизни президента как по личным мотивам, так и по политическим соображениям.

После убийства президента Д. Кеннеди были разработаны новые критерии определения лиц, которые могут представлять потенциальную опасность для президента и которые, следовательно, должны состоять на учете в секции. В результате число лиц, состоящих на учете, возросло с 50 тыс. в 1963 году до 250 тыс. в 1967 году. Информация о таких лицах и группах должна поступать из самых различных ведомств федерации и штатов, а также местных органов. Источником информации являются также письма, поступающие на имя президента.

В тех случаях, когда в письмах содержится угроза убийством или физической расправой, Секретная служба передает материал органам юстиции для возбуждения уголовного преследования, поскольку по федеральному закону эти действия являются преступлением, влекущим наказание вплоть до пожизненного заключения.

Если автор такого письма невменяем, Секретная служба сообщает о нем соответствующим медицинским учреждениям для его изоляции. В других случаях Секретная служба может устанавливать непосредственно или поручать другим органам негласный надзор за подозрительными лицами.

Секция оградительных исследований выдает также допуски к работе некоторым категориям служащих Белого дома и персоналу фирм, поставляющих для него товары.

Секретная служба возглавляется директором, который подчинен специальному помощнику министра финансов (директора Казначейства).

Директору подчинены четыре помощника. Один из них отвечает за все силы охраны: команду Белого дома, команду вице-президента, а также команды, ответственные за охрану бывших президентов, их вдов и детей. Второй отвечает главным образом за организацию работы Секции оградительных исследований. Третий возглавляет службу расследования главным образом по делам о фальшивомонетничестве и подделках. Четвертый помощник директора отвечает за административные вопросы, бюджет, комплектование личного состава и обучение сотрудников.

Секретная служба имеет штаб-квартиру в Вашингтоне и 65 отделений на территории США. В ее подразделениях работало, по данным за 1966 год, 920 человек. Бюджет Секретной службы с 18 491 тыс. долларов в 1968 году возрос до 28 700 тыс. долларов в 1970 году, т. е. более чем в полтора раза¹¹⁵.

Полиция штатов¹¹⁶

Полицейские службы штатов возникли в начале XX века. Их появление было связано не столько со стремлением централизовать борьбу с уголовной преступностью, сколько с обстоятельствами, связанными с ростом рабочего движения.

Основной обязанностью полиции штата является обеспечение принудительного исполнения законов и всех других правовых норм штата. Именно это отличает ее от таких полицейских организаций, как дорожная или уголовная полиция штата. Последние компетентны лишь в специально определенных областях, в то время как в компетенцию полиции штата входит принудительное исполнение всех правовых норм.

Организационная структура полиции штата отличается простой. Как правило, число функциональных подразделений невелико; обычно их бывает не более 8—10. В территориальном отношении штат делится на несколько округов, в каждом из которых имеется отряд полиции штата.

¹¹⁵ The Budget of the United States Government. Fiscal year 1970. Wash., 1969, p. 393.

¹¹⁶ Лапыне о полиции штатов приводятся по: „The Book of States, 1962—1963“; „The Book of States 1968—1969“.

В настоящее время наблюдается тенденция к превращению полиции штата в центр по координации деятельности отдельных полицейских агентств, а также по планированию их работы. Специальные подразделения для этой цели были созданы к 1969 году в 23 штатах.

Общая численность полицейских сил всех штатов составляет свыше 46 тыс. человек и постоянно возрастает. Так, законодательный орган штата Калифорния установил, что в ближайшие годы численность полицейских сил штата (в настоящее время около 3 тыс. человек) должна быть удвоена.

Полиции штатов пользуются значительными федеральными субсидиями, общая сумма которых к 1971 году достигла 426 млн. долларов. Наибольшие субсидии (по данным за 1970 год) получают Калифорния — 19 млн. долларов, Нью-Йорк — 18 млн. долларов, Иллинойс и Техас — по 11 млн. долларов¹¹⁷.

Полицейские функции шерифов

Наименее подвержена изменениям система охраны общественного порядка в сельских местностях. Формально, а в некоторых местностях и фактически основная ответственность за поддержание общественного порядка в значительной части графств возложена на шерифов — должностных лиц, обычно избираемых непосредственно населением на срок 2 или 4 года.

В настоящее время, не освобождаясь формально от обязанностей «по поддержанию мира», шерифы все меньше и меньше внимания уделяют полицейским функциям. Это происходит, во-первых, потому, что в процессе урбанизации полицейская власть все больше сосредоточивается в возникающих городах. Шерифы по-прежнему остаются ответственными за поддержание порядка как внутри городов, так и вне их, но практически их деятельность в этой области ограничивается районами вне городов; во-вторых, шерифы нередко не имеют необходимых для полицейской службы знаний и опыта и поэтому все чаще используют помощь полиции штата, которая постепенно принимает на себя все больше и больше функций шерифа.

Конечно, из этого правила бывают исключения. Это относится прежде всего к тем графствам, которые сохранились в районах, ставших городами. Так, в Лос-Анжелосе, который формально является графством, шериф возглавляет полицейское агентство, являющееся по существу крупным полицейским агентством городского типа. Шерифы возглавляют также полицейские агентства и в ряде сельских графств.

Как лицо, ответственное за принудительное исполнение закона, шериф в целях охраны жизни жителей и их собственности имеет право ареста нарушителей закона. Фактически же шерифы

¹¹⁷ „US News and World Report“, February 23, 1970, p. 46.

ограничиваются контролем за лицами, совершающими мелкие проступки.

Шериф является главным представителем графства в суде графства и может выполнять аналогичные обязанности в других судах. Он созывает жюри присяжных и вызывает свидетелей, открывает и закрывает сессии суда, приводит в судебное помещение заключенных, поддерживает порядок во время судебных процессов.

Шериф отвечает за поддержание порядка в тюрьме графства, где содержатся лица, в отношении которых в качестве меры пресечения избрано содержание под стражей, не имеющие средств для внесения залога в обеспечение своей явки в суд, а также осужденные до перевода в соответствующие исправительные заведения¹¹⁸.

Традиционно на шерифа возлагаются и другие обязанности. Он принимает выкупы по закладным, конфискует запрещенную к обращению собственность, иногда собирает налоги и выдает лицензии.

В некоторых графствах шериф получает определенное законом жалование, но нередко он получает установленное вознаграждение за каждый произведенный им арест, выданную лицензию, за конфискацию имущества и т. п.

Шерифу помогают помощники шерифа и другие должностные лица. На тот же срок, что и шериф, избирается коронер — лицо, ведущее расследование случаев насильственной смерти. В каждом поселке должен избираться для поддержания порядка констебль. Однако во многих поселках констебли не избираются из-за отсутствия желающих занять эту должность.

Шериф, как практически каждое избираемое должностное лицо в США, является членом республиканской или демократической партии. Поэтому власть шерифа, хотя и не слишком значительная, часто используется для поддержки местных партийных руководителей, обеспечивших его избрание. Это обстоятельство также приводит к ослаблению авторитета полицейской власти шерифа.

Можно констатировать, что значение шерифа как должностного лица, призванного осуществлять полицейскую власть, падает. В то время как в стране насчитывается свыше трех тысяч графств, только в 1194 из них имеются (по данным за 1967 год) полицейские агентства, возглавляемые шерифами. Но все же служба шерифов еще занимает заметное место в системе полицейской организации США: шерифы обслуживают население численностью свыше 32,5 млн. человек.

Полиция городов

Полицейский департамент округа Колумбия. Особая политическая важность поддержания общественного порядка в столице, а также чрезвычайно быстрый рост преступности в ней, частые мас-

¹¹⁸ Наказание в тюрьмах графства отбывают лишь немногие. Например, в штате Северная Каролина — только осужденные на срок до 30 дней.

совые беспорядки, провоцируемые политикой расовой дискриминации негров, составляющих большинство населения округа Колумбия, тот факт, что именно в Вашингтоне проводятся массовые демонстрации протеста против политики правительства, привлекают особое внимание правительства США к состоянию и организации органов охраны порядка и прежде всего полиции округа Колумбия, т. е. фактически гор. Вашингтона. Так, в июле 1965 года приказом 11 234 президент Л. Джонсон создал комиссию для обследования состояния преступности в округе Колумбия и составления рекомендаций. Эта комиссия, представившая свой доклад в середине 1966 года, обследовала состояние и организацию полиции¹¹⁹ как основной силы, противостоящей разрушителям общественного порядка.

Комиссия констатировала, что состояние полицейской службы в Вашингтоне не соответствует современным требованиям. Это заключение тем более интересно, что полиция Вашингтона является, несомненно, одной из лучших полицейских служб США как по четкости организации и технической оснащенности, так и по качеству личного состава.

Численность полицейского департамента в округе Колумбия абсолютно и относительно возрастает. Об этом, в частности, свидетельствуют данные, приведенные в табл. 7.

Таблица 7

Годы	Численность полиции	Население Вашингтона	Число полицейских на 1 тыс. жителей
1950	1954	810 500	2,41
1955	2278	792 500	2,86
1960	2608	773 400	3,37
1965	3000	803 000	3,73
1966	3100	803 000	3,86

Следует учитывать, что в табл. 7 рассматривается исключительно численность полицейского департамента округа Колумбия. Но на этой же территории действует еще ряд независимых полицейских агентств: парковая полиция, полиция по охране правительственных учреждений, полиция по охране посольств и т. п. С учетом этих полицейских сил в округе Колумбия на 1 тыс. жителей приходится около 10 полицейских.

В полицейском департаменте округа Колумбия довольно много гражданских служащих — 426 человек, т. е. около 13 процентов от числа полицейских. Несмотря на то что в городе более 76 процентов населения — негры, среди полицейских их около 20 процентов.

¹¹⁹ Report of the President's Commission on Crime in District of Columbia on the Metropolitan Police Department. Wash., 1966.

Департамент полиции округа принадлежит к числу наиболее дорогостоящих в стране. В 1966 финансовом году на его содержание было израсходовано 38 млн. долларов, в 1967 году — более 42 млн. долларов. Иначе говоря, расходы на содержание полиции в расчете на одного проживающего в округе составляют 32 доллара 49 центов, в то время как в других городах с такой же численностью населения соответствующая сумма равна 21 доллару 82 центам.

Начиная с 1953 года полицейский департамент округа Колумбия подчинен председателю комиссии комиссионеров — органу, назначаемому федеральной властью для административного управления округом Колумбия.

В соответствии с уставом, определяющим организацию департамента и права должностных лиц, начальник полиции обязан осуществлять руководство оперативными подразделениями только через так называемого исполнительного офицера. Непосредственно начальник полиции руководит лишь группой внутренних расследований. Однако на практике эти правила не всегда соблюдаются, и нередко начальник полиции отдает приказания не через исполнительного офицера, а начальники подразделений часто обращаются за указаниями непосредственно к начальнику полиции.

Основными оперативными подразделениями департамента полиции округа Колумбия являются пять отделений: отделение морали, следственное отделение, патрульное отделение, отделение регулирования уличного движения и отделение помощи молодежи.

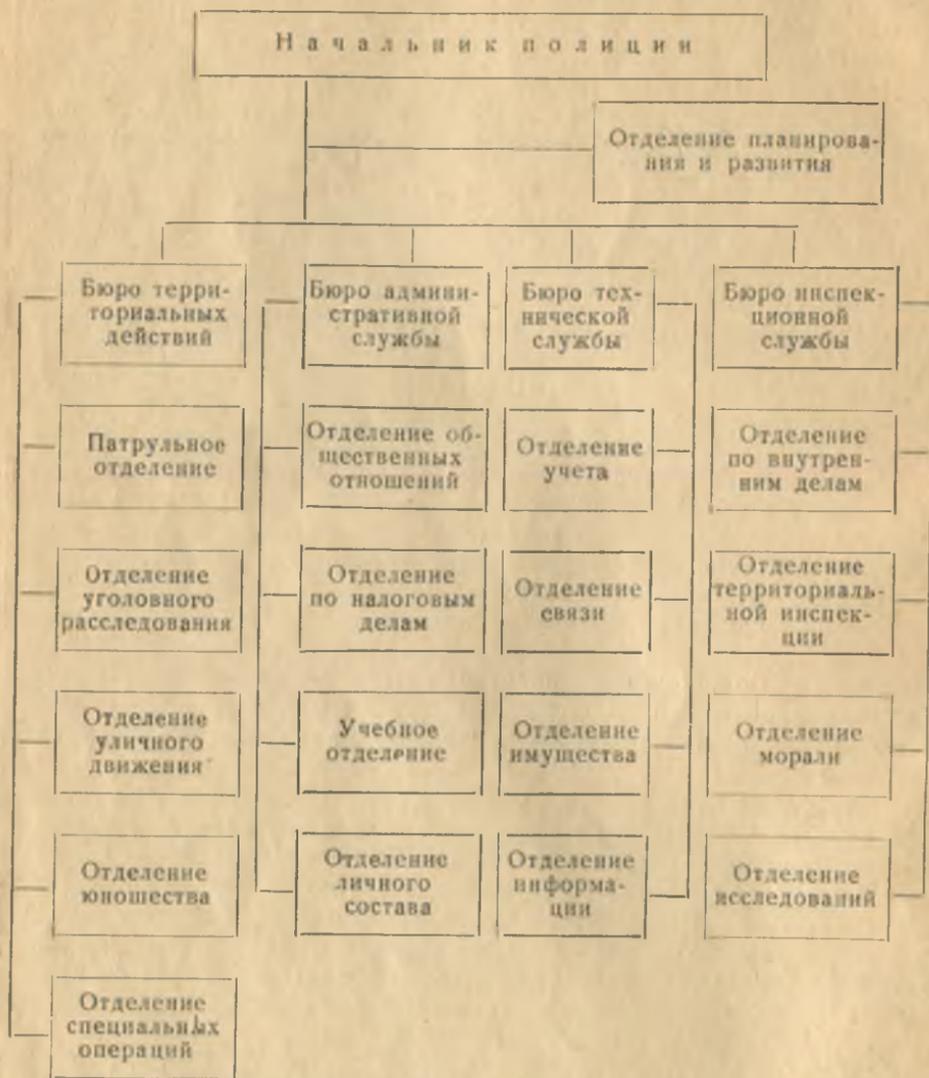
В департаменте, как и в других полицейских агентствах США, наибольшее внимание уделяется патрульной службе. Патрульное отделение ответственно за патрулирование, предварительное расследование большинства преступлений и происшествий, полное расследование менее значительных проступков. Отделение также выполняет и другие поручения, даваемые руководством департамента.

Патрульное отделение включает в себя 14 полицейских участков, один из которых расположен в самом департаменте, а остальные размещены на территории города. Участок возглавляется начальником — капитаном, который имеет трех заместителей, каждый из которых дежурит по 8 часов в сутки. Численность личного состава в участках колеблется в пределах от 80 до 170 человек. Участки патрульного отделения сгруппированы в 5 округов, каждым из которых руководит инспектор.

Обследовавшая работу департамента полиции округа Колумбия президентская комиссия (опиравшаяся в своих выводах на доклад обследования, проводившегося по ее поручению международной Ассоциацией начальников полиции) пришла к выводу, что настоящая структура неудовлетворительна, поскольку могут сложиться две нежелательные ситуации: либо исполнительная власть сосредоточивается в руках исполнительного офицера, и начальник полиции — наиболее ответственное должностное лицо — теряет интерес к руководству, либо начальник вынужден не только осуществлять общее руководство полицейской

деятельностью в округе Колумбия, но непосредственно оперативно руководить слишком большим числом лиц.

Исходя из этого, президентская комиссия рекомендовала упразднить должность исполнительного офицера и перестроить структуру департамента таким образом, чтобы начальнику полиции было подчинено непосредственно не более пяти лиц. Комиссией была рекомендована схема организации департамента.



Комиссия предложила также упростить структуру патрульного отделения: вместо 14 участков, сгруппированных в 5 округов, создать всего 6.

Много внимания комиссия уделила организации работы отделений. Было установлено, в частности, что патрулирование проводилось без учета данных, полученных в результате анализа статистики преступности.

Кроме того, анализ рабочего времени полицейских патрульного отделения показал, что около 25 процентов этого времени расходуется не на патрулирование, а на административную службу. Так в одном патрульном участке (с личным составом в 155 человек) в часы вечерней смены патрулировали всего 3 пеших патрульных, 4 моторизованных патруля и 1 дежурный тюремный автомобиль. В другом участке «с высокой преступностью» при личном составе в 160 человек в вечерние часы было 6 пеших патрульных, 4 моторизованных патруля и 2 дежурных тюремных автомобиля. «Коротко говоря, — заключила комиссия, — город не охраняется, и усилия департамента предотвратить преступления соответственно несостоятельны».

Комиссия рекомендовала создать в составе департамента отделение планирования для разработки мер по повышению эффективности деятельности полиции округа Колумбия.

На службу в департамент в качестве рядовых полицейских-патрульных принимаются лица в возрасте от 21 года до 30 лет, ростом не менее 5 футов 8 дюймов и весом не менее 140 фунтов. Образование должно быть не ниже среднего; исключение может быть сделано только для лиц, работавших полицейскими не менее одного года в большом городе.

Поступающий в полицию сдает письменный экзамен и освидетельствуется психиатром. Зачисленный на службу должен жить в пределах не более 21 мили от здания Капитолия. Первоначальное жалование рядового полицейского — 6010 долларов в год.

Приемом на службу в полицию округа Колумбия ведает Бюро по набору, возглавляемое капитаном. В штат бюро входят один гражданский (не аттестованный) помощник, один лейтенант, один сержант, 7 полицейских расследователей, занимающихся проверкой прошлого поступающих, а также 4 полицейских, исполняющих обязанности секретарей.

В 1965 году на предложение поступить на службу в полицию округа Колумбия откликнулись 1121 человек, из которых 649 были допущены к экзаменам. Около 100 из них были приняты на службу в полицию.

Продвижение по службе на наиболее важные в данном полицейском департаменте посты производится, как правило, только по решению руководства. Правила конкурсной системы применяются (и то не всегда) на стадии зачисления на службу и в редких случаях — при продвижении по службе.

Выдвижение на должности капитанов и инспекторов производится начальником полиции без экзаменов. Другие работники департамента назначаются на новые должности в соответствии с правилами гражданской службы, т. е. по конкурсной системе. Для получения права занять более высокую должность полицейский должен в течение определенного срока прослужить на низшей должности. Например, кандидат в сержанты в полицейском департаменте округа Колумбия должен прослужить в полиции не менее 5 лет без перерыва. Претендующий на должность лейтенанта должен прослужить в полиции не менее 9 лет, причем последние два года в должности сержанта.

КОНЕЦ.

Кандидат, формально допускаемый к продвижению по службе,

оценивается вышестоящим начальником на основе ежемесячных рапортов, содержащих информацию о служебной деятельности кандидата и совершенных им нарушениях. Оценка вышестоящего начальника может быть обжалована в порядке подчиненности, а окончательное решение по такой жалобе принимает специальная комиссия, в которую входят заместитель начальника полиции и инспектора. Кандидаты на должности сержанта и лейтенанта вызываются в комиссию для беседы.

Полицейский департамент гор. Сан-Диего¹²⁰. Полицейский департамент гор. Сан-Диего¹²¹ насчитывал в 1966 году 937 служащих, из которых 154 человека (16,4 процента) были вольнонаемными (гражданскими) служащими. За предшествующие девять лет численность личного состава департамента возросла на 20,2 процента.

В настоящее время на одну тысячу жителей города приходится 1,1 полицейского, что меньше соответствующего показателя в других крупных городах Калифорнии. При этом рост численности населения несколько превышает рост численности полиции (табл. 8).

Таблица 8

Годы	Рост в численности населения (%)	Рост численности полицейских (%)
1960—1961	2,6	2,0
1960—1962	7,4	4,8
1960—1963	8,5	6,2
1960—1964	11,4	8,4

Департамент возглавляется начальником полиции, назначаемым управляющим города с одобрения городского совета¹²². Управление департаментом осуществляется начальником полиции, его заместителем и двумя помощниками начальника.

Заместитель начальника выполняет делегированные и порученные ему начальником обязанности. Он замещает начальника в случаях выезда последнего из города или его болезни.

Помощники начальника руководят двумя важнейшими организационными отделами департамента — по операциям и службам.

Отдел по операциям разделен на три подразделения — расследования, патрульное и уличного движения. Эти подразделения возглавляются инспекторами, подчиненными помощнику начальника полиции по операциям.

¹²⁰ Данные о департаменте приводятся по: „The Police and the Community“, Vol. I, Wash., 1966.

¹²¹ Гор. Сан-Диего, расположенный в Калифорнии, в 1964 г. насчитывал 639 тыс. жителей.

¹²² Городской совет, состоящий из 8 членов и мэра, избирается населением сроком на 4 года. Он назначает и отзывает управляющего города, возглавляющего все городское управление.

Личный состав на 1 июля 1966 года был распределен между тремя подразделениями следующим образом (см. табл. 9).

Таблица 9

Подразделение	Число служащих	Ранг начальника
Расследования	152	Инспектор
Патруль	419	Инспектор
Уличного движения (расследование происшествий и нарушений)	164	Инспектор

Помощнику начальника по службам подчинены подразделения сопутствующих служб: учебное, связи, планирования и исследования, тюрьма. Между этими подразделениями силы распределяются следующим образом (см. табл. 10).

Таблица 10

Подразделение	Число служащих	Ранг начальника
Сопутствующих служб	102	Инспектор
а) связь с населением	5	
б) отчеты	40	
в) другие службы	57	
Учебное	7	Капитан
Планирования и исследования	3	Сержант
Тюрьма	34	Капитан
Связь	45	Капитан

Полицейский департамент гор. Бостона. Примером типичной «современной» организации полицейского департамента может служить организация полицейского департамента города Бостона (штат Массачусетс), установленная в 1963 году.

Во главе департамента стоит полицейский комиссионер (начальник полиции), назначаемый мэром города. Его личная канцелярия состоит из двух отделений: административного отделения и отделения планирования. Последнее, кроме других функций, занимается составлением статистических отчетов о деятельности полиции и состоянии преступности.

Непосредственно полицейскому комиссионеру подчинены начальники четырех бюро.

Бюро инспекционной службы состоит из отделения штабной инспекции, отделения внутренних дел (дисциплинарного) и отделения исследований, собирающего сведения об организованной преступности и деятельности известных преступников.

Бюро полевых операций включает в себя патрульное отделение, отделение уличного движения и отделение уголовного расследования.

Бюро общих служб состоит из отделения центральных служб, ведающего материальными ценностями, а также городской тюрьмой и камерами предварительного заключения, и из отделения отчетов и связи.

Четвертое бюро (личного состава и обучения) состоит из двух отделений, выполняющих соответствующие функции¹²³.

Х. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Практически все наставления и научные работы по организации полиции в США в том или ином аспекте затрагивают проблему эффективности полицейской деятельности. К решению этой проблемы подходят чаще всего с двух позиций: экономичности полиции и раскрываемости преступлений.

Оценка экономичности полиции в США, где основная масса полицейских агентств содержится в основном за счет местных налогов, имеет особенно большое значение и нередко занимает важное место в партийных платформах на выборах в местные органы и органы штатов.

В бюджетах центральных и местных органов управления рассматриваются два вида расходов: 1) расходы на полицию в целом и на отдельное полицейское агентство, 2) расходы на полицию, приходящиеся на одного жителя¹²⁴.

Как сообщают официальные американские источники, общие расходы на полицию в настоящее время несколько превышают 2,5 миллиарда долларов в год¹²⁵. Большую часть этих расходов (до 80 процентов) покрывают местные органы, около 12 процентов — штаты и остальное — 8—9 процентов — федеральные органы. В абсолютных цифрах затраты на полицию растут очень быстро, что обусловлено как ростом преступности, так и ростом общественного сознания широких народных кругов, приводящим к массовому выражению недовольства политикой правящих кругов США и все учащающимся случаям индивидуального, группового и даже массового неповиновения указаниям органов власти и должностных лиц. По сравнению с этими факторами другие факторы, например развитие автомобильного транспорта и дорог, можно почти не принимать в расчет. Данные об увеличении расходов на содержание полиции в 1955—1965 годах¹²⁶ можно получить из табл. 11.

¹²³ „The Police—year book, 1964“, Wash., 1964, pp. 15—17.

¹²⁴ V. Leonard. Op. cit., pp. 348, 350.

¹²⁵ „Task Force Report: the Police“, Wash., 1967, p. 1.

¹²⁶ Там же.

Полицейские агентства	Число в 1965 г.	Расходы на полицию			
		общие в 1965 г. (в млн. долл.)	общие в 1965 г. (в млн. долл.)	в расчете на 1 жителя в 1965 г. (в долл.)	в расчете на 1 жителя в 1965 г. (в долл.)
Федеральные	50	129	220	0,78	1,26
Штатов	200	139	315	0,84	1,79
Местные	39 750	1091	2051	6,61	11,20
Всего . . .	40 000	1359	2586	8,22	14,20

Расходы на полицию в расчете на одного жителя значительно повышаются с ростом населения городов. Об этом свидетельствуют данные, приведенные в табл. 12.

Таблица 12

	Население города						
	50 тыс. и менее	50 — 100 тыс.	100 — 200 тыс.	200 — 300 тыс.	300 — 400 тыс.	500 тыс.— 1 млн.	1 млн. и больше
Расходы на полицию на одного жителя	8,74	12,19	12,78	13,92	14,82	19,21	27,31

Как важный показатель эффективности полиции рассматривается раскрываемость преступлений. Однако процент раскрываемости низок даже при сравнении с соответствующими показателями в других капиталистических странах. Преступление считается раскрытым, если преступник установлен, имеется достаточно доказательств для обвинения и он действительно арестован. К раскрытым преступлениям относятся также те исключительные случаи, когда потерпевший отказывается от обвинения или когда обвинение предъявляется не местным обвинителем. Арест одного лица может повлечь раскрытие нескольких преступлений, в то же время при аресте нескольких лиц может быть раскрыто только одно преступление.

В 1970 году раскрываемость преступлений в целом по США составила 20 процентов, что ниже соответствующего показателя предшествующих лет. Так, в 1966 году раскрываемость преступлений составляла 24,3 процента, в 1967 году — 22,4 процента, в 1968 году — 20,9 процента, а в 1960 году — 31 процент¹²⁷. Снижение рас-

¹²⁷ „US News and World Report“, Sept. 11. 1971.

крываемости характерно почти для всех видов преступлений, но особенно заметно для автомобильных краж, а также грабежей и разбоев.

Характерно, что снижение раскрываемости наблюдается во всех районах страны. Так, в северо-центральных и южных штатах раскрываемость равна 21 проценту, в западных штатах — 19 процентам и в северо-восточных штатах — 18 процентам¹²⁸.

Вместе с тем раскрываемость далеко не одинакова применительно к различным видам преступлений. Самая низкая раскрываемость характерна для преступлений против собственности. Наиболее высока раскрываемость преступлений, связанных с насилием над личностью. «Чаще всего это потому, — констатируется в докладе Президентской комиссии, — что значительная часть жертв знает нападавших или может их опознать. Способность жертв или свидетелей идентифицировать преступников является фактором, объясняющим высокий процент раскрытых преступлений¹²⁹.

Как отмечается в отчете ФБР за 1969 год, полицией было раскрыто 86 процентов убийств, 56 процентов изнасилований, 65 процентов тяжких насильев и 27 процентов грабежей. В то же время раскрыто всего 19 процентов краж со взломом, 18 процентов простых краж и 18 процентов краж автомобилей.

Эффективность деятельности полиции нередко оценивается в США также по количеству производимых ею арестов. При этом учитывается, что часть арестов связана с совершением тяжких преступлений, а другая часть проводится за такое противозаконное поведение, как нахождение в общественных местах в состоянии опьянения, нарушение порядка или нарушение постановлений (ордонансов) местных органов.

В 1969 году за уголовно-наказуемые действия (исключая дорожные происшествия) на каждую тысячу жителей США было произведено 40 арестов, что на 5 процентов выше соответствующего показателя за 1968 год, когда на тысячу жителей приходилось 38 арестов. В больших городах этот показатель гораздо выше — 55 арестов (в 1968 году — 52 ареста); в пригородных районах на тысячу жителей арестовывалось 28 человек (в 1968 г. — 25) и в сельских районах — 18 человек¹³⁰.

Тенденция роста относительного и абсолютного числа арестов прослеживается на протяжении ряда лет. Так, в период 1960—1969 годов число производимых полицией арестов за все виды преступлений (за исключением дорожных) возросло на 24 процента. Особенно участились аресты несовершеннолетних, т. е. лиц, не достигших 18 лет. В то время, как число лиц в возрасте от 10 до 17 лет включительно за период 1960—1967 годов возросло на 22 процента, число арестов в этой возрастной группе возросло на 69 процентов.

¹²⁸ „Crime in the United States. Uniform Crime Report. 1969“. Wash., 1970, p. 28.

¹²⁹ „Task Force Report: the Police“, Wash., 1967, p. 1.

¹³⁰ Там же.

Характерно, что наиболее возросло количество арестов за серьезные преступления.) В 1960—1969 годах число арестов за эти преступления возросло на 71 процент (несовершеннолетних — на 90 процентов, взрослых — на 57 процентов). Наибольший прирост дали аресты несовершеннолетних за насильственные преступления (148 процентов) и за преступления против собственности (85 процентов). В этот же период число арестов взрослых за насильственные преступления возросло на 54 процента, а за преступления против собственности — на 59 процентов.

Чрезвычайно быстро возрастает число арестов за незаконное распространение наркотиков. С 1960 по 1969 год число арестов за это преступление возросло в 6 раз¹³¹.

Показателем эффективности полиции считается также оперативность арестов преступников. По данным статистики¹³² свыше одной трети арестов производится менее чем через полчаса после совершения преступления; почти половина — в течение двух часов; к концу первой недели — почти две трети арестов; 94 процента арестов производится в течение месяца. При этом, конечно, следует учитывать, что речь идет только о раскрытых преступлениях, составляющих не свыше одной четверти всех совершенных.

Очевидно, что производство арестов не является самоцелью, и поэтому рост их числа в целом и по отдельным категориям преступлений и проступков не может рассматриваться как проявление большей эффективности полиции. Он свидетельствует лишь о том, что деятельность полиции не достигает своей цели.

Эффективность борьбы полиции с преступностью в действительности еще ниже, чем в приводимых ею отчетах, в частности отчете ФБР. Дело в том, что эти отчеты далеко не полны. На проводившейся федеральными властями в марте 1967 года конференции по контролю над преступностью сообщалось о результатах опроса десяти тысяч жертв преступлений¹³³. Этот опрос показал, что в стране совершается значительно больше преступлений, чем указывается в уголовной статистике. Например, краж со взломом совершается в три раза больше, чем становится известным полиции. Тяжких физических насилий и краж на сумму свыше 50 долларов совершается в два раза больше, чем о них сообщается в отчетах. В некоторых районах жители сообщают полиции только о десятой доле преступлений отдельных видов.

Как заметил сенатор Макклейн, имеется «лишь один шанс из двадцати, что серьезное преступление будет раскрыто. Более половины серьезных преступлений даже не известны полиции»¹³⁴.

Таким образом, раскрываемость преступлений полицией еще ниже, чем об этом сообщают полицейские департаменты. В этих

¹³¹ „Crime in the United States. Uniform Crime Report“. Wash., 1970, pp. 31, 33.

¹³² „Task Force Report. Science and Technology“. Wash., 1967 pp. 96.

¹³³ Fierst National Conference on Crime Control Proceedings. March 28—29, 1967. Wash. 1967, p. 144.

¹³⁴ „US News and World Report“, March 23, 1970, p. 19.

условиях вполне можно понять отчаяние, которое охватывает жителей многих городов и поселков США. Рост преступности и неспособность властей бороться с нею привели к организации в ряде городов своеобразных отрядов самообороны населения.

Дело дошло до того, что в 1970 году департамент юстиции и Американская ассоциация адвокатов объявили о начале кампании «Граждане—против преступлений». В одном только городе Толедо (штат Огайо) в связи с этим было создано три организации граждан: «Граждане, помогающие искоренить преступления», «Гражданский комитет по контролю за преступностью» и «Ассоциация граждан помощи по радио», призванных помочь полиции в ее деятельности.

В Чикаго жители ряда районов создали такого рода организацию самообороны еще ранее. Они осуществляют патрулирование улиц на автомашинах и поддерживают связь с полицией по радио. За 18 месяцев по их сигналам полиция произвела 4379 арестов¹³⁵.

Наряду с организациями самообороны имущих белых граждан, сотрудничающих с полицией, в стране растет число организаций самообороны (чаще всего негласных), созданных негритянскими активистами. Эти организации вынуждены обороняться не только от преступников, но и от расистски настроенной полиции, которая пытается установить в стране белый террор. Как констатируется в Программе Компартии США, «большинство выступлений в гетто было намеренно спровоцировано полицией, чинившей разные препятствия черному населению, прибегавшей к зверствам и убийствам в черных кварталах»¹³⁶.

В этих условиях естественно возникает вопрос о том, какова оценка деятельности полиции гражданами США. Эта оценка является как бы составной частью общей оценки американского государства и поэтому приводимые в официальных источниках данные настойчиво подчеркивают ее положительность.

Опрос, проведенный в 1965 году институтом Геллопа, показал, что 70 процентов опрошенных «очень уважают» полицию, 22 процента — «в известной степени уважают» и 4 процента выразили сомнение, заслуживает ли полиция уважения. Опрос, проводившийся в 1966 году Национальным центром по исследованию общественного мнения, привел приблизительно к аналогичным результатам: 22 процента опрошенных заявили, что они считают полицию отличной, 45 процентов — хорошей и всего 8 процентов — плохой¹³⁷.

Но такие результаты достигаются лишь при недифференцированных опросах. Оценка эффективности полиции и добропорядочности ее личного состава весьма различна в разных слоях американского общества. Лица с низким материальным уровнем и осо-

¹³⁵ „US News and World Report“, March 23, 1970, pp. 55, 56.

¹³⁶ Новая Программа Коммунистической партии США. Журнал «США: экономика, политика, идеология», 1970, № 12, стр. 82.

¹³⁷ „Task Force Report: the Police“, Wash., 1967, p. 145.

бенно лица, принадлежащие к дискриминируемым меньшинствам, оценивают полицию гораздо более критически. Так, Национальный центр по исследованию общественного мнения привел следующие данные ¹³⁸ (см. табл. 13).

Таблица 13

Мнения	Белые с годовым доходом (%)		Не белые с годовым доходом (%)	
	до 3 тыс. долларов	от 6 до 9 тыс. долларов	до 3 тыс. долларов	от 6 до 9 тыс. долларов
Мужчины:				
«полиция очень хороша»	56	67	34	31
«полиция не так хороша»	4	4	22	6
Женщины:				
«полиция очень хороша»	62	66	28	41
«полиция не так хороша»	3	1	12	45

Различные отношения к полиции еще более очевидны из данных, приведенных Национальным центром по изучению взаимоотношений полиции и общества (Мичиганского университета) ¹³⁹. На вопрос, берут ли полицейские взятки и много ли беруших, были получены следующие ответы (см. табл. 14).

Таблица 14

Мнения	Все опрошенные (%)	Опрошенные в городах (%)	Опрошенные в пригородах (%)	Негры (%)
«Берут взятки многие»	4	14	7	15
«Некоторые, но не много»	10	13	11	5
«Только немногие»	22	30	13	20
«Почти никто не берет»	43	28	40	33
«Не уверен»	21	19	25	27

Очевидно, что дифференциация в оценках полиции США была бы еще более резкой, если бы оценивалась деятельность полиции, имеющая более непосредственное отношение к политике. Например, действия полиции Чикаго по разгону демонстрантов во время национального конгресса демократической партии в 1968 году вызвали такое возмущение прогрессивно настроенных лиц и прогрессивных организаций, что многие из них в знак протеста отказались проводить в Чикаго выставки, выступления и т. п. В то же время

¹³⁸ „Task Force Report: the Police“, 1967. Доход в 3 тыс. долларов в год значительно ниже прожиточного минимума. Доход в 6—9 тыс. долларов в год считается средним.

¹³⁹ „The National Survey of Police and Community Relations“, 1967, p. 11.

реакционеры буквально засыпали приветствиями ответственного за побоище мэра Чикаго Р. Дейли.

Естественно, что основная масса населения США не доверяет полиции и не уважает ее. Большинство полицейских сержантов Чикаго, опрошенные в 1960 и 1965 годах, сообщили, что жители не сотрудничают с полицией, что полицейский департамент не пользуется уважением большинства жителей Чикаго, что большинство людей повинутся закону только из страха «быть схваченными»¹⁴⁰.

Одним из самых серьезных обстоятельств, обуславливающих неэффективность полиции в борьбе с преступностью, является то, что сама полиция не соблюдает законов, скрывает преступников в своей среде, нередко оказывает помощь гангстерским организациям.

Американские социологи считают, что в полиции развито корпоративное чувство, способствующее склонности скрывать совершаемые полицейскими преступления. Развитие этого корпоративного духа оправдывается тем, что в своей работе полицейский часто подвергается опасности и стоит на грани нарушения законности¹⁴¹.

Фактически же полицейский постоянно развращается, принимая мелкие подачки от зависящих от него лиц. Он пьет кофе и ест в расположенных на обслуживаемом им участке ресторанах, получает мелкие подарки в лавках, оказывая взамен мелкие услуги. Затем полицейский начинает принимать взятки и вымогать их и наконец вступает в еще более преступные связи. Обширная литература свидетельствует, что большинство гангстерских шаек опирается на прямую или косвенную поддержку массы коррумпированных полицейских, которые, как и гангстеры, являются порождением «американского образа жизни».

Американская полиция не только сотрудничает с бандами. По свидетельству одного из крупнейших знатоков морального уровня карательных органов современных США Фреда Кука, преступные банды, состоящие из полицейских, подчас охватывают от 8 до 10 процентов всего личного состава полицейских агентств¹⁴².

Однако господствующий класс не считает нужным, да и не может серьезно бороться с гангстеризмом в полиции. Он удовлетворен тем, что полиция поддерживает сложившийся в обществе публичный порядок, и заботится только о том, чтобы уровень нарушений законности не вызывал у населения возмущения бездеятельностью государственного аппарата и, возможно, социальным строем, который он охраняет.

Особым достоинством полиции считается то, что она варварски подавляет политические выступления против господствующего в

¹⁴⁰ G. Wilson. *Varieties of Police Behaviour*. Cambr. Mass. 1968. p. 27.

¹⁴¹ E. Stoddart. The Informal „code“ of police deviancy; a group approach to „blue—coat“ crime. „The Journal of Criminal Law“, June 1968, pp. 201—213.

¹⁴² F. Cook. *The Corrupted Land. The Social Morality of Modern America*. NY, 1966, p. 243.

стране политического и экономического порядка. Начальник полиции столицы США гор. Вашингтона Вильсон, организовавший массовое побоище участников антивоенных демонстраций в мае 1971 года, заявил, что он получил тысячи телеграмм, содержащих одобрение «работы» полиции. Правильность действий полиции гор. Вашингтона была подтверждена генеральным атторнеем США Д. Митчелом и самим президентом Никсоном.

Наиболее дальновидные представители правящих кругов видят в чрезмерной жестокости полиции определенную опасность возмущения общественного мнения действиями правительства. Созданная в июне 1970 года президентом Никсоном специальная комиссия (во главе с бывшим губернатором штата Пенсильвания У. Скрэнтонем) для изучения причин беспорядков в университетских городках выступила против применения насильственных методов борьбы для решения острых проблем. В документах комиссии указывается, что «студенты, применяющие бомбы и устраивающие поджоги, являются преступниками. Полицейские и солдаты национальной гвардии, которые без нужды стреляют в студентов и их убивают, также являются преступниками. Все, кто поддерживает эти преступные действия, разделяют с ними вину. Мы должны объявить против этого общенациональную борьбу»¹⁴³.

Впрочем, доклад У. Скрэнтона не стал действительным документом. Начальник полиции гор. Кента, одного из городов, где в мае 1970 года были убиты студенты-демонстранты, подтвердил свою готовность вновь принять те же меры для подавления «беспорядков».

¹⁴³ Цит. по журналу: «США: экономика, политика, идеология», 1971, № 10, стр. 60.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	
I. Зависимость организации полицейских сил США от конституционной системы	
II. Численность и комплектование полицейских сил	
III. Основные вопросы организации полицейского агентства	
IV. Патрульная служба	
V. Вспомогательные линейные службы	
VI. Основные меры полицейского принуждения	
VII. Полицейская информация	
VIII. Некоторые вопросы координации деятельности полицейских агентств	
IX. Особенности отдельных форм полицейских организаций	
X. Эффективность деятельности полиции	

Борис Сергеевич Крылов

ПОЛИЦИЯ США. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Редактор Л. М. Алферов
Обложка художника Б. А. Сысова
Технический редактор Э. П. Чурова
Корректор Л. А. Егорова

Сдано в набор 4 октября 1972 г. Подписано к печати 29 декабря 1972 г.
бумаги 60×90¹/₁₆. Бумага типографская № 2. Печ. л. 5,0. Уч.-изд. л. 5,0.
Тираж 2850. Цена 17 коп. Зак. 250.

Типография Высшей школы МВД СССР, Москва

Цена 17 коп.

Высшая
школа
МВД
СССР