

УДК 343.1

DOI https://doi.org/10.32782/galician_studies/law-2023-4-13

Ковмир Сергій Володимирович,
аспірант Національної академії
Служби безпеки України
ORCID ID: 0009-0007-3382-7150

ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОГРАМИ ЗАХИСТУ СВІДКІВ В США

Автор проаналізував передумови, процес створення та еволюцію американської програми захисту свідків WITSEC. У дослідженні акцентовано увагу на адміністративно-правових та тактичних аспектах американської програми захисту. Ґрунтовно проаналізовано проблеми міжвідомчої взаємодії правоохоронних органів в Сполучених Штатах Америки під час реалізації національної стратегії боротьби з італійською мафією в 70-х роках минулого століття. Автор дослідив особливості застосування «ударних» груп із протидії мафіозним угрупованням LCN, акцентуючи увагу на елементах соціальної підтримки свідків та процедурах переселення в нове місце проживання. У статті акцентовано увагу на «споживчий» підхід федеральних прокурорів під час використання показань ключових свідків проти мафії на початкових етапах застосування програм захисту. Підкреслено необхідність урахування психологічних та інших ризиків під час визначення безпекової стратегії стосовно свідка або його близьких. Автор звернув увагу на схожість проблем в американській та сучасній українській системах захисту учасників кримінального судочинства через відсутність чіткої диференціації між програмами захисту випадкових свідків та злочинців, які прийняли рішення надати свідчення проти своїх колишніх спільників. Автор підкреслив схожість підходів Служби маршалів у 80-х роках минулого століття та представників спеціальних підрозділів правоохоронних органів України для забезпечення безпеки свідків і потерпілих через застосування фізичного захисту. Окремий акцент зроблено на ролі політичного керівництва країни та представників Сенату США в координації зусиль із протидії організованій злочинності за часів каденцій президентів США Джона Кеннеді та Ліндона Джонсона. Проаналізовано такі елементи захисту, як заміна ідентифікаційних документів та залучення великого бізнесу США для сприяння в подальшому працевлаштуванні свідків. Автор звернув увагу на відсутність стратегічного планування під час становлення американської програми захисту свідків, обмеженість необхідного для якісного захисту кваліфікованого персоналу та суттєве перенавантаження підрозділу захисту. Проаналізовано результати розслідування комісії Сенату Кефопера та Маккелана з питань удосконалення системи захисту свідків в Сполучених Штатах та визначено проблеми й позитивні тенденції, які кардинально змінили безпековий ландшафт у цій сфері. Автор дослідив етапи становлення та розвитку програм захисту свідків в Службі маршалів США, зробивши акцент на аналізі управлінських аспектів, штатної структури, організаційних процедур та фінансування підрозділу захисту. Завдяки ґрунтовному дослідженню еволюції програми захисту свідків у США автор здійснив порівняльний аналіз національної системи захисту учасників кримінального судочинства, що може сприяти науковому переосмисленню та подальшому «перезавантаженню» правових та адміністративних механізмів забезпечення безпеки свідків і потерпілих у нашій країні.

Ключові слова: захист свідків, протиправний вплив, захист учасників кримінального судочинства, оцінка ризиків, WITSEC.

Kovmyr S. V. Historical analysis of witness protection program in the USA

The author analyzed the prerequisites, creation process and evolution of the American WITSEC witness protection program. Attention is focused on the administrative and legal aspects of protection programs. The problems of interdepartmental interaction of law enforcement agencies in the United States of America during the implementation of the national strategy to fight the Italian mafia in the 70s of the last century are thoroughly analyzed. The author investigated the peculiarities of the use of “strike” forces against the LCN group, focusing on elements of social support for witnesses and procedures for resettlement to a new place of residence. The article draws attention to the “consumerist” approach of federal prosecutors to show the use of key witnesses against the mafia in the initial stages of the application of the protection program. The need to take into account psychological and other risks when determining a safe strategy for a witness or his relatives is emphasized. The author drew attention to the presence of problems in the American and modern Ukrainian systems of protection of participants in criminal proceedings due to the clear differentiation between programs for the protection of accidental witnesses and criminals who decided to testify against their former accomplices. The author emphasized the similarity of the approaches of the marshal service in the 80s of the last century and representatives of special units of law enforcement agencies of Ukraine in ensuring the safety of witnesses and victims through the use of physical protection. Special emphasis is placed on the role of the political leadership of the country and representatives of the Senate in coordination with the fight against organized crime during the term of office of the US presidents John Kennedy and Lyndon Johnson. Such elements of protection as the replacement of identification documents

and the involvement of large US businesses to facilitate further employment of witnesses were analyzed. The author drew attention to the demonstration of strategic planning during the implementation of American witness protection programs, the limitation of qualified personnel necessary for high-quality protection, and the significant overloading of the protection unit due to the rapid increase of participants in the protection program. The results of the investigation of the Kefauver and McClellan Senate commission on the improvement of the witness protection system in the United States are analyzed and problems and positive trends that have radically changed the security landscape in this area are identified. The author investigated the stages of formation of the witness protection program in the United States Marshals Service, focusing on the analysis of management aspects, staff structure, organizational procedures and funding of the protection unit. Thanks to a well-founded analysis of individual stages of the development of the witness protection program in the USA, a comparative analysis of the evolution of the national system of protection of participants in criminal proceedings was carried out, which can contribute to the rethinking and further reloading of legal and administrative mechanisms for ensuring the safety of witnesses and victims in our country.

Key words: *witness protection, unlawful influence, protection of participants in criminal proceedings, risk assessment, WITSEC.*

Актуальність проблеми. На зниження рівня протидії тероризму та організованій злочинності значною мірою впливає відмова свідків, потерпілих та інших учасників кримінального судочинства від співпраці з правоохоронними органами та системою кримінального правосуддя загалом, що безпосередньо пов'язано з протиправним впливом з боку підозрюваних, обвинувачених, підсудних та інших зацікавлених осіб.

Протиправний вплив на учасників кримінального судочинства неминуче розбалансовує національну систему кримінального судочинства та суттєво знижує її спроможність ефективно здійснювати правосуддя, зменшує довіру громадян до держави як гаранта законних прав й інтересів особи. Протягом останніх 20-ти років програми захисту свідків стали важливим елементом глобального ландшафту кримінального правосуддя. Однак, через різноманітність характеру та масштабів організованої злочинності, а також відмінності у правових системах різних країн світу, конкретна форма національної системи захисту свідків має бути адаптована до особливостей протидії посткримінальному впливу в кожній окремій країні.

Дослідження того, як програма захисту свідків у США еволюціонувала протягом 70-х та 80-х років минулого століття, може надати важливі висновки та рекомендації для створення ефективного механізму захисту свідків і потерпілих у нашій країні. Оскільки боротьба з організованою злочинністю та тероризмом є глобальною проблемою для багатьох країн, такий порівняльний аналіз може сприяти системному підходу до цього питання, використовуючи найкращі світові практики.

Метою дослідження є вивчення особливостей програми захисту свідків у США через призму історичного контексту, що є не лише цікавим для вітчизняних науковців і практиків, але й важливим для порівняльного аналізу розвитку посткримінального впливу та протидії йому в США й Україні. Попри певні відмінності юридичних систем наших країн, аналіз американського досвіду щодо захисту осіб, що сприяють правосуддю, може визначити важливі закономірності, що можуть бути досліджені та застосовані українськими фахівцями для створення нової, адаптованої до сучасних світових трендів концепції захисту учасників кримінального судочинства.

Виклад основного матеріалу. У 70-х роках минулого століття стан організованої злочинності в США став реальною загрозою національній безпеці країни. Вулиці Нью-Йорка та Чикаго перетворилися на поля бойових дій за участю гангстерів, поліції та ФБР. Рівень протидії правоохоронних органів злочинним синдикатам був настільки низький, що мафію подекуди визнавали ще одною гілкою влади. Аналіз корупції у владних структурах та обсяг «тіньової» економіки змусили найбільш мужніх представників Сенату США прийняти виклик у цій боротьбі.

Саме сенатські комітети Кефовеера та Маккелана стали потужним урядовим інструментом у дослідженні структури й системи управління мафіозними кланами Америки та їхніх корупційних зв'язків у федеральному уряді. Ставлення правоохоронної системи до розслідування організованої злочинності на теренах країни чітко характеризував той факт, що у Федеральному бюро розслідувань (ФБР) на ті часи проблемами організованої злочинності опікувалися лише 10 співробітників (для порівняння, «комуністичний» департамент ФБР складався на той час з 400 осіб) [4, с. 230].

Відчутний прогрес у боротьбі з організованою злочинністю стався за часів каденції Президента США Джона Кеннеді. Призначивши свого брата Роберта на посаду Генерального прокурора США, Джон Кеннеді максимально сприяв «перезавантаженню» правоохоронних органів країни у сфері

боротьби з організованою злочинністю. Безперечно, злагодженість та координація дій офісів Президента та Генерального прокурора США були певною запорукою системного підходу в боротьбі з італійською мафією. Водночас не всі правоохоронні відомства були готові до такої співпраці.

У цьому контексті слід відзначити величезний вплив на всю правоохоронну систему США директора ФБР Едгара Гувера, який не просто очолював одне з найпотужніших правоохоронних відомств Міністерства юстиції США протягом 48 років, але й був ключовою фігурою в політичному істеблішменті Сполучених Штатів Америки. Перебуваючи у прямому підпорядкуванні багатьох Генеральних прокурорів США, Гувер активно протидіяв будь-яким спробам обмежити його повноваження та можливості ФБР загалом. Керуючи одним з найвпливовіших правоохоронних органів країни, Гувер, за словами сучасників, активно зловживав своїми повноваженнями, збираючи компрометувальну інформацію майже на всіх основних політичних та громадських діячів Сполучених Штатів, завдяки чому завжди мав свій власний вектор у правоохоронній та політичній системі Америки протягом усього свого життя.

У федеральному уряді в ті роки усвідомлювали проблему зростання організованої злочинності в країні, але рівень взаємодії між правоохоронними відомствами та якість обміну оперативною інформацією між ними певним чином перешкоджав її вирішенню в національному масштабі. Слід зазначити, що у 70-х роках конкуренція між правоохоронними відомствами в США була настільки серйозною, що в окремих спільних розслідуваннях це виглядало як протидія один одному. З метою уникнення міжвідомчих конфліктів в управлінському контексті, Роберт Кеннеді запропонував створити єдиний координаційний орган для боротьби з організованою злочинністю.

Прогнозуючи серйозний опір Сенату США щодо створення Національної комісії, яка могла б взяти на себе роль такого органу, Роберт Кеннеді вирішив цю проблему, скориставшись уже наявною структурою міністерства юстиції – OCRS (Organized Crime and Racketeering Section), яку кілька років тому створив Президент США Дуайт Ейзенхауер та наповнив її молодими й амбітними федеральними прокурорами. Це дозволило заощадити велику кількість часу та в максимально короткі строки «перезапустити» вже існуючий орган [8].

Удосконалюючи в подальшому модель боротьби з мафією, амбітні прокурори OCRS запропонували керівництву Міністерства юстиції США створити «ударні» групи, які б мали здійснювати свою діяльність за територіально-лінійним принципом. У кожному з таких груп, які відповідали за розслідування злочинів, пов'язаних з організованою злочинністю, було включено слідчих та оперативних співробітників з різних правоохоронних відомств [8, с. 67].

Територіальний принцип роботи полягав у тому, що члени «ударної» групи проводили свої розслідування в межах чітко визначеного міста. В діяльність цих груп було вдало імplementовано управлінські принципи єдиноначальності та колегіальності. Реалізація повноважень групи здійснювалась на базі ситуативного підходу у прийнятті управлінських рішень із залученням для обговорення та вирішення поточних проблемних ситуацій усіх членів групи (представниками майже всіх правоохоронних органів, які сприяли розслідуванням відповідно до своєї компетенції), водночас остаточне рішення приймалося та узгоджувалося з керівництвом Міністерства юстиції США старшими груп – прокурорами OCRS, які зазвичай виконували роль кураторів розслідувань.

Усвідомлюючи, що основну інформацію щодо діяльності таких «закритих» злочинних співтовариств може бути отримано тільки від їхніх членів, співробітники «ударних» груп сконцентрували свої зусилля на розробленні механізмів захисту своїх інформаторів від можливої помсти. Водночас кримінальна структура та жорсткі правила мафії серйозно ускладнювали отримання таких відомостей.

Так, співробітники «ударної» групи в Буффало виявилися не готовими до того, що їм доведеться самостійно організувати переселення свого першого свідка мафії. На цьому етапі прокурори OCRS ще не застосовували принципи тактичного і стратегічного планування такого складного заходу забезпечення безпеки, як переселення свідка на нове місце проживання – робота зі свідками на початковому етапі становлення програми захисту здійснювалась у спрощеному режимі. Не набагато більш ефективними були й спроби співробітників OCRS забезпечити свідка новими ідентифікаційними документами та організувати пошук безпечного місця для такого переселення.

Зокрема, для фінансування етапу переселення ключового свідка Падді Калабрезе керівник «ударної» групи зміг отримати у керівництва міністерства юстиції лише 600 доларів для оренди нового житла в іншому місті, а ще 500 доларів для покупки старого автомобіля співробітника групи збирали, просто пустивши по колу капелюх. Залишившись через два місяці без будь-якої матеріальної підтримки

та адміністративного контролю з боку уряду, Калабрезе взяв у кількох банках кредитні позики завдяки новим ідентифікаційним документам і зник у невідомому напрямку [7, с. 62].

Такий споживчий підхід у використанні свідків федеральними прокурорами призводив до того, що колишній злочинець через певний час опинявся «сам на сам» зі своїми побутовими проблемами, без будь-якої матеріальної, психологічної та соціальної підтримки, відірваний від свого минулого життя і не готовий до майбутнього. Таке ставлення до свідків на початковому етапі програми захисту часто призводило до суїцидів або вчинення свідками-злочинцями нових правопорушень.

Водночас тактику застосування «ударних» груп загалом було визнано достатньо ефективною в Міністерстві юстиції США, тому її швидко поширили на всю територію США. Було створено близько 20 таких підрозділів у найбільших містах країни, а ключовим елементом у цій боротьбі стала тактика федеральних агентів, яка полягала у створенні штучних конфліктів між представниками різних мафіозних угруповань, під час яких, намагаючись залишитися живими, деякі із злочинців погоджувалися на співпрацю з органами правосуддя та порушували «омерту» – таємний кодекс мовчання мафії.

Зазначимо, що захист звичайних (випадкових) свідків прокурорами OCRS на перших етапах діяльності підрозділу взагалі не розглядався – і в ті часи, і набагато пізніше більшість свідків цієї категорії всіляко намагалися уникати співпраці з правоохоронними органами, не бажаючи наражати своє життя і життя своїх близьких на неминучу небезпеку.

Дослідивши певні аспекти розвитку програм захисту в американському правоохоронному середовищі, можемо зробити висновок, що мотивація федерального уряду США щодо налагодження співпраці з «випадковими» свідками була недостатньою. В подальшому майбутній керівник WITSEC Говард Сафір та його безпекові експерти будуть активно наполягати під час сенатських слухань на створенні окремих програм для таких свідків, пропонуючи натомість використовувати альтернативні методи забезпечення безпеки та уникати включенню їх до федеральної програми захисту [9].

Слід зазначити, що американська статистика тих часів свідчить, що принаймні у 1970–1980 роках частка тих, хто брав участь у програмі та не належав до кримінальних угруповань, ніколи не перевищувала 20%. Ця частка в подальшому буде тільки зменшуватися ще й у зв'язку з тим, що обґрунтування залучення цієї категорії свідків до розслідування тяжких злочинів піддавалась серйозній критиці Сенатом США та громадськістю [6, с. 12].

Водночас в українському законодавстві, яке регламентує захист учасників кримінального судочинства, така категорія як «особа, яка співпрацює з органами правосуддя», взагалі немає, а захист свідків, стосовно яких доведено факт погроз або протиправних дій, або принаймні такі дії є достатньо вірогідними, в Україні здійснюється вкрай обмежено.

Через певний проміжок часу в «ударних» групах OCRS прийшли до висновку, що забезпечення безпеки свідків через надання останнім фізичного захисту є занадто виснажливим та неефективним заходом, який не дозволяв суттєво знизити ступінь ризику для життя свідка та співробітників групи. Через деякий час пріоритет отримала тактика забезпечення захисту свідка та його близьких шляхом переселення у безпечні будинки («safehouses») – аналог конспіративних квартир, у яких свідки та їхні близькі мали можливість проживати на стадії досудового розслідування та судового розгляду [4, с. 230].

На цьому етапі американські фахівці усвідомили необхідність запровадження в діяльності програми захисту принципів пропорційності та доцільності під час обрання конкретного виду захисту, а ефективність програми мала бути досягнута завдяки уникненню будь-якого фізичного контакту представників мафії з особою, яка перебувала під захистом. Тільки тимчасове або постійне переселення відповідало таким вимогам, і саме цей вид забезпечення безпеки протягом останніх 50 років визначено американськими фахівцями основним для захисту свідків у США.

Завдяки політичній підтримці Президента США Ліндона Джонсона під час проведення п'яти національних досліджень, які були присвячені боротьбі з організованою злочинністю, протягом 1965-1967 років було розроблено та затверджено нові базові принципи, які дозволяли більш ефективно захищати свідків та обмінюватися інформацією між федеральними відомствами.

З огляду на той факт, що ресурси майже всіх правоохоронних відомств країни були обмежені, жодне з них не мало відповідних можливостей та бажання брати на себе відповідальність за організацію такого захисту. У тих небагатьох випадках, коли свідкам надавався фізичний захист, саме обмеженість у засобах захисту зводила нанівець забезпечення безпеки свідка відразу ж після закінчення конкретного кримінального провадження [3, с. 66].

Схожу ситуацію маємо і в Україні – фізичний захист здійснюють представники різних спеціальних підрозділів, чисельність яких не дозволяє здійснювати навіть ці заходи в якісному форматі (необхідність додаткового залучення груп попереднього огляду місць відвідування, груп тактичної підтримки та контрвізуального спостереження тощо). Тактичні схеми, які застосовували американські колеги на початкових етапах реалізації програм захисту свідків в 1970-х роках, зараз також серйозно виснажують персонал спеціальних підрозділів в Україні, не надаючи необхідних гарантій безпеки свідкам і потерпілим. До того ж, підрозділи, які займаються захистом учасників кримінального судочинства, мають ще й додатковий функціонал, який стосується забезпечення безпеки власних співробітників, співробітників слідчих органів, органів прокуратури, суддів тощо.

З огляду на той витік інформації, який відбувався на початкових етапах реалізації програми захисту, було розроблено та впроваджено нові стандарти, які мали серйозно підвищити рівень секретності в забезпеченні безпеки свідків. Траплялися непоодинокі випадки, коли помічники маршалів, не усвідомлюючи можливих негативних наслідків, випадково, а подекуди і навмисно допускали витіки службової інформації, яка безпосередньо стосувалася програм захисту.

Низький рівень інформаційних технологій (більшість інформаційних даних зберігалася на паперових картках) також не сприяв якісному і швидкому аналізу структур та дій злочинних угруповань. Принцип економії часу вимагав зменшення трудомісткості операцій у процесі виявлення кримінальних зв'язків та шаблонів і це, перш за все, було пов'язано з інформаційними операціями з підготовки та реалізації управлінських рішень в межах програм захисту.

З метою модернізації громіздкої системи карток OCRS, Джеральд Шур, федеральний прокурор та ідеолог програми WITSEC, розробив креативний підхід, якому сприяв прийнятий у 1968 році Конгресом Закон про створення федерального агентства (LEAA), якому було доручено керування федеральними фондами для надання технічної підтримки та консультативних послуг в інтересах різних правоохоронних структур країни. Шур звернувся до посадовців LEAA із запитом щодо фінансування комп'ютеризації аналітичної діяльності проти організованих злочинних угруповань, яка містилася в картотеках правоохоронних органів США.

Отримавши офіційну відмову через той факт, що кошти LEAA можуть бути виділені лише місцевим поліцейським управлінням або департаментом штату Шур, за рекомендацією персоналу LEAA, переконав посадовців шести штатів укласти з ним безоплатний контракт на розробку «розвідувальної системи боротьби з організованою злочинністю» для поліцейських та інших підрозділів. Після того, як LEAA надала федеральні гранти цим шести штатам, а відповідні посадовці забезпечили спільне фінансування амбітного проекту, було розроблено та впроваджено національну мережу єдиної комп'ютеризованої інформаційної системи, яка відтепер функціонувала в кожному штаті США та містила інформацію про більшість членів «La Cosa Nostra» (LCN) [2, с. 33].

Перед співробітниками OCRS-груп поставали й нові адміністративно-організаційні виклики: організація перевезення майна, купівля та продаж нерухомості для свідка, організація безпечного спілкування з близькими та ін. Ураховуючи, що прокурори OCRS займалися загальним керівництвом, було прийнято рішення частину функцій делегувати представникам інших правоохоронних відомств, які входили до складу «ударних» груп. Представники IRS (Служба податків та зборів), FBI (Федеральне бюро розслідувань) та DEA (Департамент для боротьби з наркотиками) як суб'єкти таких повноважень не мали жодної мотивації для їхньої подальшої якісної реалізації, а такі розпорядження часто ігнорували.

Зазначимо, що темпи включення свідків до програм захисту на початку 1970-х років оцінювалися представниками OCRS в межах 6-10 осіб на рік. Зважаючи на те, що стратегічного планування та прогнозування перспектив розвитку програм захисту свідків не було, це призвело до того, що кадрове та ресурсне забезпечення таких програм опинилося у критичному стані. Відсутність необхідних організаційно-штатних змін відповідно до ймовірного службового завантаження підрозділу призвели до того, що якісне забезпечення захисту свідків опинилося під загрозою.

На першому етапі застосування програм захисту також не враховувався психологічний аспект, який суттєво вплинув на темпи зростання кількості свідків у наступні роки. Великий інтерес засобів масової інформації до такого роду розслідувань і, як результат, миттєве поширення інформації щодо можливої співпраці злочинців з правоохоронними органами призвело до зростання кількості кандидатів на включення до програми захисту з 10 до 400 осіб на рік уже протягом перших 5 років дії програми WITSEC [9, с. 16].

Згодом представники OCRS усвідомили, що наявні організаційно-правові інструменти виявилися неефективними у протистоянні злочинам, що мали організований характер. Основна тенденція правозастосовного контексту тих часів полягала в концентрації ресурсів досудового розслідування на переслідуванні конкретних злочинців замість знищення структур та каналів фінансування організованих злочинних груп. Недоліком такого підходу була недостатня увага до специфіки злочинів, які часто мали федеральний аспект та потребували спеціалізованого підходу.

Суттєвий крок для створення національної програми захисту свідків було зроблено через прийняття закону Маккелана щодо протидії організованій злочинності 1984 року завдяки тому, що відтепер Генеральний прокурор США отримував право «здійснювати будь-які дії для забезпечення безпеки свідка та його сім'ї». Основним лейтмотивом цього Закону стало запровадження обов'язкового оцінювання ризиків стосовно свідка, який був кандидатом на вступ до програми захисту та офіційне запровадження договірних взаємовідносин між міністерством юстиції США та свідком – меморандуму про взаєморозуміння (MOU), який чітко регулював права та обов'язки сторін [8, с. 33].

Положення закону Маккелана суттєво розширювали повноваження правоохоронних органів та прокуратури, надаючи останнім можливість переслідувати організовані злочинні групи як цілісні структури, а не лише окремих злочинців. Законодавство містило кримінальну заборону на різноманітні форми «рекету», що сприяло ширшому застосуванню Закону RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act) федеральними прокурорами у протидії організованій злочинності. Внаслідок реалізації зворотного зв'язку представників правоохоронних органів із представниками Сенату США «внутрішні» рекомендації та інструкції, що регулювали діяльність співробітників «ударних» груп у сфері захисту свідків, набули законодавчої форми – спрацював принцип законності.

Після проведення відповідних консультацій Генеральний прокурор США прийняв ключове рішення про покладення повноважень щодо реалізації програм захисту свідків на найстарший правоохоронний орган країни – Службу маршалів США. Цей проект став певним «тягарем» для федеральних маршалів через відсутність чіткого розуміння безпекових процедур та необхідного пріоритету у керівництва Міністерства юстиції США. Аналіз, проведений операційними структурами Служби маршалів, показав, що якісна організація роботи за цим напрямом можлива лише за умови суттєвого збільшення поточного бюджету та залучення до роботи в програмі більш професійних кадрів [8, с. 21].

Всередині служби опір такому новому напрямку діяльності також був чималий. Зважаючи на той факт, що більшість помічників маршалів влаштувалися на роботу до відомства через можливість активної протидії злочинцям, мало хто з них виявляв інтерес до того, щоб у подальшому забезпечувати їх цілодобовий захист, іноді навіть протягом усього їхнього життя. Часто це призводило до серйозних непорозумінь та навіть конфліктів всередині колективу.

Ще одним важливим етапом у подальшій професіоналізації помічників маршалів стало створення Виконавчого офісу за часів Президента Кеннеді. З одного боку, це дозволило створити чітку структуру та підпорядкування, з іншого – сприяло формуванню чітких кваліфікаційних вимог до цієї категорії співробітників. Слід зазначити, що маршалів США (94 федеральні округи) призначає особисто Президент США, а кожен з них має право самостійно призначати собі до 30 помічників.

Після створення Виконавчого офісу Служби маршалів помічники маршалів отримували статус федеральних службовців та мали відповідати встановленим професійним стандартам. Завдяки політичній підтримці Президента США керівнику Виконавчого офісу Джиму МакШейну вдалося в такий спосіб реалізувати принцип поєднання прав, обов'язків і відповідальності – відтепер помічники маршалів мали проходити базову професійну підготовку та відповідати затвердженим фаховим критеріям [5, с. 76].

Слід зазначити, що рівень професійної підготовки помічників маршалів на той час був занадто низький – більшість співробітників не мали навіть базової військової або поліцейської підготовки. Завдяки переходу до відомства таких колишніх військових професіоналів, як Рейс Кеш було розроблено та впроваджено в процес підготовки персоналу Служби маршалів перші професійні навчальні посібники та основні адміністративні принципи американської програми захисту свідків.

Наприкінці 1970-х років підрозділ захисту свідків Служби маршалів США функціонував майже на межі виснаження через брак кадрів та необхідного фінансування. Природно, що справи Леонарда, Зелмановіча та Прюетта стали каталізаторами тих кризових процесів, які відбувалися всередині служби. Прокурорам OCRS доводилося реагувати на «пожежні» ситуації, які виникали через відсутність необхідних професіональних навичок у співробітників Служби маршалів і елементарним небажанням останніх займатися «другорядною» роботою.

Ураховуючи секретний характер діяльності програми WITSEC, природно, що увага до такого інструменту федерального уряду, як захист свідків з боку засобів масової інформації на початку боротьби з LCN була безпрецедентною, але вона зійшла нанівець одразу ж після перших невдач зі свідками, а провали в реалізації програм захисту в подальшому стали об'єктом багатьох гучних журналістських розслідувань. Скарги на рівень кваліфікації співробітників служби, які займалися захистом свідків, від представників інших правоохоронних відомств на певному етапі призвели до того, що Федеральне бюро розслідувань та Департамент боротьби з наркотиками почали лобіювати перед керівництвом Міністерства юстиції США можливість запровадження власних програм захисту свідків.

Незважаючи на той факт, що в правоохоронному товаристві США врешті-решт вдалося досягнути певного компромісу з цього питання (безпека інформаторів у подальшому здійснювалася власними силами федеральних правоохоронних відомств, а захист федеральних свідків було залишено в компетенції Служби маршалів США), керівництво служби не припиняло спроби в будь-який спосіб позбавитися функції захисту свідків. Її керівник, Джеймс Колберн, оцінював додаткову потребу у штаті для організації ефективного захисту свідків в межах двохсот нових посад, які він від міністерства юстиції так і не отримав [6, с. 25].

Водночас несподівану «політичну» підтримку Джеральд Шур отримав у 1978 році від заступника Генерального прокурора США Бенжаміна Сівілетті. Разом із помічником останнього Робертом Блейкі (Robert Blakey) Шур запропонував реалізувати амбітну ідею – створити новий підрозділ в міністерстві юстиції, функціонал якого обмежувався б винятково захистом особливо важливих свідків. Суть такої концепції полягала в тому, щоб зробити цей підрозділ незалежним від будь-яких слідчих підрозділів та який мав би свій окремий бюджет і був укомплектований відповідними професіоналами.

У певному сенсі Шуру пощастило – Сівілетті через декілька місяців став Генеральним прокурором США. Реалізація принципу єдності політики і системи правосуддя через висновки сенатських комітетів Кефопера та Маккелана, та безпосередньо завдяки політичній підтримці генеральних прокурорів США Роберта Кеннеді та Бенжаміна Сівілетті дозволила забезпечити захист свідків максимально системно та комплексно – рішення про нову концепцію забезпечення безпеки було прийнято на вищому політичному рівні країни.

Новий підрозділ отримав ефективного керівника – управління з Департаменту для боротьби з наркотиками Говарда Сафіра. Останній одразу започаткував нові кваліфікаційні вимоги, звільнив старий персонал, сприяв підвищенню заробітної плати співробітникам WITSEC та ініціював амбітні курси професійної підготовки. Мотиваційний та науковий підхід останнього щодо діяльності підрозділу WITSEC, а також підтримка керівництва Служби маршалів дозволили в найкоротші строки змінити якість забезпечення безпеки свідків.

Завдяки новій стратегії захисту було суттєво підвищено конфіденційність у роботі з кейсами свідків та здійснено чіткий розподіл повноважень – кожен інспектор WITSEC займався лише своїми підзахисними, що суттєво сприяло підвищенню рівня комунікації зі свідками. Через деякий час на підрозділ Сафіра було також покладено завдання з пошуку федеральних втікачів (FIST) – функція, яка належала до компетенції Служби маршалів ще з 1789 року. Це виглядало достатнього природно – відомство, яке мало створити необхідні умови для «зникнення» свідка, мало всі шанси забезпечити якісний пошук злочинців, що перебували у федеральному розшуку [7, с. 45].

У найкоротші строки Сафіром було проведено організаційно-штатні зміни в службі, завдяки яким він реалізував принцип централізації, створивши єдиний Центр керування програмами захисту. Відтепер інспектори WITSEC підпорядковувалися лише Сафіру, а не своїм маршалам у федеральних округах. Регіональні інспектори розташовувалися в найбільших містах США та взаємодіяли безпосередньо з Виконавчим офісом Служби маршалів США. Так функціонування підрозділу захисту було переведено в режим формальних процедур та інструкцій, виводячи роботу зі свідками з екстремального режиму.

Сафір також вдало застосовував принцип децентралізації під час керування регіональними підрозділами, надаючи останнім певну операційну свободу в прийнятті управлінських рішень, що стосувалися локальної комунікації інспекторів з переселеними свідками та організації перебування останніх в їхній зоні відповідальності. Подальший аналіз хаотичного «передавання» свідків від одного інспектора до іншого призвів також до усвідомлення керівництвом WITSEC необхідності врахування психологічної сумісності інспекторів зі свідками, що дозволило створити якісний контакт зі свідками та визначити межі відповідальності кожного окремого співробітника [3, с. 31].

На певному етапі розвитку програми операційний персонал OCRS усвідомив, що забезпечення безпеки свідків не має обмежуватися винятково межами кримінального провадження. Більшість з них мали після закінчення судового розгляду відбувати покарання в місцях позбавлення волі. Це створювало серйозні організаційні виклики, а тому потребувало й нового підходу під час адміністрування безпекових процедур у федеральних тюрмах. Саме креативність керівника Федерального бюро в'язниць США Нормана Карлсона допомогла реалізувати нестандартні кроки у вирішенні цієї проблеми. Створення «в'язниць всередині в'язниць» довело свою високу ефективність – після відповідної реорганізації в чотирьох таких спеціальних тюремних блоках одночасно могли утримувати до 400 ув'язнених колишніх свідків [2, с. 23].

Перші невдачі під час реалізації програм захисту та активна протидія мафіозних структур призводили до того, що забезпечення безпеки ставало більш складним, а це у свою чергу вимагало залучення до процесу захисту професійних кадрів та чітке розмежування функціональних обов'язків персоналу WITSEC; програма потребувала психологів, створювачів легенд, спеціалістів логістичної сфери, аналітиків з оцінки загроз та ризиків тощо.

Для реалізації цих завдань у 1979 році Міністерство юстиції США створило єдиний центр із координації спільних дій щодо програм захисту свідків – Департамент правоохоронних операцій (Office of Enforcement Operations). До того моменту право включення свідків до федеральної програми захисту свідків мали всі підрозділи Кримінального управління Міністерства юстиції США, а критерії допуску до неї кожен відділ управління встановлював відповідно до своїх внутрішніх інструкцій. Водночас системного міжвідомчого критеріального підходу щодо оцінювання загроз та відповідних ризиків не існувало.

Така складна система, як забезпечення безпеки свідків, потребувала застосування прогностичних методів, які б унеможлилювали або суттєво обмежували розвиток негативних сценаріїв під час реалізації програм захисту. Після фатального для WITSEC випадку з Маріоном Прюеттом, операційні штаби OCRS та WITSEC запровадили обов'язкове оцінювання всіх потенційних кандидатів на включення до програми захисту психологами Федерального бюро в'язниць США [2, с. 66].

Слід зазначити, що оцінювання ризиків, яке з самого початку здійснював Головний офіс OCRS, було згодом передано до операційного штабу WITSEC. У подальшому це оцінювання було суттєво розширено – розгорнута доповідь мала містити: загрози, які свідок може становити громаді, до якої здійснюється переселення; юридичні ризики (невиконані зобов'язання перед третьою стороною; перспективи кримінального провадження; можливість або неможливість доведення вини злочинця без показань свідка; економічні ризики, які мали враховувати поточні та перспективні (короткострокові та довгострокові) витрати на підтримку свідка та його родини; психологічні ризики (готовність свідка до переселення, психічний стан свідка та його готовність надати свідчення в залі суду); безпосередньо фізичні ризики (наявність потенційної або реальної загрози свідку; наявність планів керування ризиком щодо уникнення або усунення загрози, поточні плани оцінки загроз під час проведення конкретних слідчих дій, судових засідань тощо); аналіз ризиків, які виникатимуть під час застосування свідком будь-яких комунікаційних приладів з метою унеможливлення з'ясування злочинцями його місцезнаходження тощо.

У 1983 році нову адміністративну реформу WITSEC очолив Стенлі Е. Морріс, якого було призначено директором Служби маршалів США. За його каденції програма WITSEC отримала новий адміністративний поштовх – було затверджено програму підготовки співробітників судових органів безпеки та засновано авіакомпанію «Cop Air», завдяки якій було суттєво змінено логістику перевезення ув'язнених свідків територією США. Службою було отримано додаткове фінансування, завдяки чому штат інспекторів WITSEC було збільшено на третину, придбано необхідне технічне обладнання, переглянуто структуру оплати праці інспекторів, що дозволило в подальшому залучити до співпраці найкращих спеціалістів з галузей, необхідних для програми [3, с. 16].

Ще одним важливим етапом у діяльності програми WITSEC стало створення єдиного Центру керування програмами захисту свідків в передмісті Вашингтона в 1988 році, що поклато край непорозумінням, які виникали в регіональних представництвах WITSEC через різні підходи інспекторів WITSEC до тлумачення умов та можливостей програми захисту, або рекомендацій, які стосувалися єдиних критеріїв відбору до програми та оцінювання ризиків. Відтепер психологи, аналітики, логісти та «створювачі легенд» працювали максимально скоординовано. У подальшому локальні групи інспекторів, які було створено у великих містах США, приймали свідків, що потребували переселення, та забезпечували їхню безпеку у своїй зоні відповідальності [2, с. 36].

З часом аналітики WITSEC дійшли висновку, що захист свідків має бути розподілений на довгострокові програми, короткострокові програми, програми захисту свідків, які не є злочинцями, та програми забезпечення безпеки суддів і працівників правоохоронних органів. Саме функціональне розмежування цих програм дозволило американським фахівцям забезпечити більш якісну їхню реалізацію із залученням необхідних для кожної окремої категорії інструментів захисту.

Висновки. Завдяки дослідженню американської програми WITSEC через призму історичного аналізу ми маємо унікальну можливість відстежити еволюційні процеси американської програми захисту свідків, усвідомлюючи певну суб'єктивність такого аналізу. На жаль, об'єктивно дослідити зміну стратегії в системі захисту свідків в США за останні 20 років є достатньо складним процесом через «закритий» характер такої діяльності.

Водночас аналіз розвитку найбільш відомої та найбільш ефективної програми захисту свідків у світі дозволяє по-новому поглянути на виклики, з якими наразі стикається система правосуддя в Україні. Розслідування воєнних злочинів та злочинів проти національної безпеки потребує нового підходу до забезпечення безпеки осіб, які сприятимуть їхньому запобіганню та розслідуванню. Американська програма захисту свідків, як і будь-яка інша національна програма захисту, завжди перебувала і перебуває у стані перманентної еволюції, зазнаючи як успіхів, так і невдач. Водночас завдяки системному аналізу її ефективності та виявленим проблемним аспектам, з якими стикалися наші американські колеги, вітчизняні науковці та практики мають змогу порівняти еволюційний шлях американської та української програм захисту, що сприятиме якісному «перезавантаженню» національної системи захисту учасників кримінального судочинства в майбутньому.

Література

1. Borum, Randy, Fein, Robert, Vossekuil, Bryan, and John Berglund. 1999. Threat assessment: defining an approach for evaluating risk of targeted violence. *Behavioural Sciences and the Law*, 17: 323–337.
2. Council of Europe. *Report on Witness Protection (Best Practice Survey)*. Strasbourg: European Committee on Crime Problems, Committee of Experts on Criminal Law and Criminological Aspects of Organized Crime, March 24 1999.
3. *Combating Organized Crime: Best Practices Survey of the Council of Europe*. Octopus Programme. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2004.
4. Dandurand, Yvon. 2007. Strategies and practical measures to strengthen the capacity of prosecution services in dealing with transnational organized crime, terrorism and corruption. *Crime, Law and Social Change*, 47:225–246.
5. Dedel, Kelly. *Witness Intimidation. Problem-Oriented Guides for Police Series*, No. 42. Washington: United States Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, July 2006.
6. Fyfe, Nicholas. *Protecting Intimidated Witnesses*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2001.
7. Fyfe, Nicholas, and James Sheptycki. *Facilitating Witness Co-operation in Organised Crime Cases: An International Review* (Home Office Online Report 27/05). London: Home Office, 2005.
8. UNODC. *Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime*. New York: United Nations, 2008.
9. Earley, P.& Shur, G. WITSEC: Inside the Federal Witness Protection Program. Bantam Book, February 2002, 485 p.