

## СТАТТЯ НОМЕРА



**Н.П. МАТЮХІНА**

докт. юрид. наук

Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого

УДК 351.74(73)

### СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА УПРАВЛІННЯ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ

Надана характеристика системи управління правоохоронними органами США, а також тих тенденцій, що визначають її сучасний стан та перспективи розвитку.

У складних умовах реформування органів внутрішніх справ України, розширення процесу їх інтеграції до міжнародного товариства правоохоронних органів об'єктивно зростає значення досвіду поліцейських систем зарубіжних країн, дослідження сучасних проблем їх розвитку та управління. Саме з цих позицій для вітчизняних практиків-правоохоронців і науковців може становити значний інтерес розгляд загальноуправлінських аспектів системи правоохоронних органів США.

У дослідженнях з проблем управління правоохоронними органами зарубіжних країн вже сталим є висновок про те, що найбільший вплив на управління поліцією має установлена в країні ступінь централізації та децентралізації органів управління. І відповідним чином виділяються централізовані (Франція, Італія, Польща, Данія), напівцентралізовані (Великобританія, Німеччина) та децентралізовані системи управління правоохоронними органами. Щодо останніх, то до них фахівці з поліцейського адміністрування, з певною мірою умовності, відносять систему управління поліцією Сполучених Штатів Америки [1].

У даному випадку доцільно звернути увагу на той факт, що на перший погляд управління поліцією США дійсно може здатися децентралізованим. У США склалися три рівня публічного управління – федеральний, штатів та місцевий, причому обсяг прав, які мають органи управління кожного рівня, визначені конституціями США та штатів. Поліцейські сили США організовані відповідно до системи управління, що сформувалась у державі. Тому поліція характеризується наявністю доволі широкої децентралізації. Грунтуючись на повноваженнях, що закріплені за штатами, та їх органами управління, поліцейські агенції кожного штату автономні одна від одної і від федеральних правоохоронних органів. Також автономні (у межах

традиційної автономії місцевих органів влади) поліцейські формування місцевих органів управління, що складають основу поліцейської системи США [2, с.35].

Але фактично й неформально, як про це свідчить багаторічна практика управління та використання правоохоронних органів, у цій країні склалася система, яка забезпечує підпорядкування територіальних формувань федерального уряду. Сьогоднішній стан розвитку правоохоронних органів характеризує посилення тенденції до централізації влади.

Найбільш важливу роль у централізації управління поліцією відіграє Департамент юстиції – федеральний урядовий орган, головною функцією якого є забезпечення виконання федеральних законів шляхом представництва у судах, розслідування порушень федеральних законів та нагляду за тюремними установами. Департамент поєднує прокурорські, слідчі, правозахисні, контрольні-наглядові, профілактичні та інші повноваження. Міністр юстиції одночасно обіймає посаду Генерального прокурора США. Для здійснення своїх обов'язків Департамент юстиції об'єднав під своїм керівництвом чисельні федеральні правоохоронні агентства (бюро, управління, служби): Федеральне бюро розслідувань, Службу натуралізації та імміграції, Агентство боротьби з розповсюдженням наркотиків, Службу Маршалла США, Відділ боротьби з організованою злочинністю та рекетом та ін. Не маючи формальних повноважень щодо управління поліцейськими формуваннями, Департамент юстиції впливає на їх діяльність саме через ці агентства. Особливе місце з-поміж них, з точки зору питання, що розглядається, займає Федеральне бюро розслідувань (ФБР) – головний слідчий і контррозвідальний орган у складі Департаменту юстиції США.

Не вдаючись до подробиць щодо діяльності ФБР, в

той же час відзначимо деякі його характеристики, які забезпечують можливості впливу Департаменту юстиції на систему поліцейських органів. ФБР – це єдиний федеральний правоохоронний орган, що за законом має виключну компетенцію у пріоритетності розслідування злочинів. На ФБР покладений обов'язок координації зусиль у сфері боротьби зі злочинністю на рівні федерації, штатів і на місцях, надання іншим правоохоронним органам і агенціям необхідної допомоги у проведенні ідентифікації осіб, лабораторних досліджень і тренуванні поліцейських. Крім штаб-квартири, яка розташована у м. Вашингтон, у структурі ФБР нараховується 56 польових офісів по всій території США, що дає можливість безпосереднього впливу на поліцейські структури відповідного рівня. Центральний комп'ютер ФБР забезпечує налагоджену систему постачання кримінальних даних на осіб у разі офіційного запиту правоохоронної агенції будь-якого рівня, навіть від бортового комп'ютера поліцейського автопатруля [3, с.21-23]. Відзначимо також і діяльність Національної академії ФБР, яка здійснює, поряд з іншими, програму підготовки керівників і управлінців для поліцейських підрозділів середньої та вищої ланки та програму перепідготовки фахівців окремого профілю для федеральних і поліцейських органів.

ФБР США, починаючи з 1945 р., збирає відомості щодо кількості поліцейських, які загинули під час виконання службових обов'язків. Аналіз цих даних призвів до того, що саме Департаментом юстиції була ініційована програма, спрямована на допомогу владі штатів та місцевим органам у забезпеченні куленепробивними жилетами їх поліцейських. За висновками американських дослідників, однією з причин, що призвела до зменшення кількості випадків загибелі поліцейських за останні роки, стало використання куленепробивних жилетів [2, с.346]. Ми не ставили за мету спеціальне дослідження цього питання, але вже наведені відомості свідчать про доволі різноплановий, хоча і опосередкований, вплив федеральних урядових агентств на поліцейські формування різного рівня.

Велику кількість форм правоохоронних організацій США традиційно розподіляють за чотирма рівнями, а саме: федеральні органи, штатів, графств (округів) та місцеві правоохоронні органи [2, с.35]. Хоча досить розповсюдженим є і трьохрівневий розподіл правоохоронних органів: правоохоронні агенції федерального рівня, правоохоронні формування штатів; правоохоронні організації місцевого рівня (офіси шерифів у графствах (округах) та поліцейські відомства у містах і поселеннях) [4, с.8]. Крім того, виділяють поліцію приватних корпорацій та підприємств, які розглядаються як спеціальні поліцейські формування.

За даними, що наводять американські дослідники, на початок 1990-х років загальний розподіл правоохоронних структур залежно від рівня їх функціонування, мав наступний вигляд: 77,2 % - місцеві правоохоронні органи, 20 % - правоохоронні органи графств (округів), 0,3 % - правоохоронні органи штатів і 2,5 % - це федеральні правоохоронні органи [2, с.38].

Що стосується федеральних правоохоронних органів, то на сторінках літературних джерел існують певні розбіжності щодо визначення їх загальної кількості (вона коливається від 60 до 150 правоохоронних органів) [5, с.34; 6,

с.39]. Відсутність єдності думок щодо кількості федеральних правоохоронних органів та чисельності їх персоналу пов'язано, на думку фахівців, значною мірою з відсутністю єдиної класифікації правоохоронних органів, що є загальною проблемою для багатьох країн світу.

Досліджуючи систему федеральних правоохоронних органів США, вітчизняний фахівець А.В. Савченко також звертає увагу на те, що важко помітити якусь певну єдність у поглядах самих американців щодо чіткої кількості федеральних правоохоронних органів та кола їхніх владних повноважень [3, с.11]. Можна погодитися з запропонованим А.В. Савченко підходом щодо визначення системи федеральних правоохоронних органів. На його думку, з урахуванням організаційно-правових і субординаційних чинників, вона може мати наступний вигляд:

1) федеральні правоохоронні органи при відповідних міністерствах (наприклад, при Міністерстві юстиції США – ФБР, Адміністрація по боротьбі з розповсюдженням наркотиків, Служба маршалів США, Федеральне бюро тюрем США тощо; при Міністерстві внутрішніх справ США – Служба охорони рибних запасів і тваринного світу США, Бюро земельного менеджменту, Бюро у справах індіанців тощо; при Міністерстві фінансів США – Служба внутрішніх доходів, Бюро з питань оподаткування та торгівлі алкоголем і тютюном тощо);

2) незалежні федеральні правоохоронні агенції (ЦРУ, Поштова служба США, Агентство національної безпеки, Національна колегія з питань транспортної безпеки, Агенція із захисту навколишнього природного середовища тощо);

3) офіси генеральних інспекторів при відповідних міністерствах і відомствах (виконують прокурорські, слідчі, наглядові, контрольні та інші функції) [3, с.12].

Наступний рівень правоохоронних агентств у США – це правоохоронні органи штатів. Основними їх видами є: поліція штату, дорожній патруль та слідчі агентства штату. Поліція штату є відносно новим (у порівнянні з іншими) видом правоохоронних органів. Першим поліцейським департаментом штату у його сучасному розумінні була поліція штату Пенсільванія, створена у 1905 р. В якості однієї із найбільш ранніх форм правоохоронного агентства штату називають Техаських Рейнджерів (1835 р.) [2, с.48].

Поліція штату діє на території всього штату, переважно на об'єктах, які є його власністю, хоча має повноваження діяти і на територіях, які знаходяться під юрисдикцією поліції інших рівнів. Звичайно, поліція штату не втручається в юрисдикцію поліцейських департаментів муніципалітетів, якщо тільки останні не звертаються по допомогу.

Поліція округу (департамент або офіс шерифа) є у всіх штатах США, за виключенням Аляски. Переважна більшість конституцій штатів визначають шерифа як головного офіцера правоохорони в окрузі. Шериф є однією із виборних посад у кадровій системі правоохоронних органів США. Тільки у десяти округах США шерифів призначають, а не вибирають на посаду. Юрисдикція офісу шерифа обмежена границями округу, за виключенням тих міст, де діє місцева (муніципалітетів та міських поселень) поліція. Всього, за даними, що наводяться на сторінках друкованих видань, по всій території США нараховується не

набагато більше 3 тис. шерифських департаментів. У більшості з них (33,7 %) працює від 10 до 24 офіцерів поліції повної зайнятості [2, с.46].

Нижчий рівень загальної структури правоохоронних органів США – муніципальні правоохоронні органи. Це найбільш чисельний загін правоохоронних органів, в якому сконцентрована більшість офіцерів поліції (за існуючими даними, співробітники муніципальних та шерифських департаментів складають 80 % персоналу поліції – відповідно по 58,6 % і 22,4 %; і по 10 % припадає на поліцію штатів та федеральні органи) [2, с.39; 5, с.34].

Місцева поліція діє на території своїх міст, у межах повноважень, визначених мером або міською радою. Майже половина поліцейських департаментів муніципалітетів обслуговують міста з населенням біля 100 тис. чоловік. В той же час до їх числа відносяться і поліцейські структури, які реалізують свою діяльність у великих містах з населенням від 400 тис. до декількох мільйонів мешканців. Всього нараховують 25 великих міст, поліцейські департаменти яких складають лише 0,2 % від всіх правоохоронних агентств, але, в яких, в той же час, працює більше 15 % всіх офіцерів поліції [2, с.42].

Особливо відзначається роль поліцейського департаменту Нью-Йорку, який є найбільшим підрозділом муніципальної поліції у США та другим за величиною у світі (після поліції Токіо). Заснований ще у 1845 р., він за сучасних умов обслуговує місто з населенням більше 7 млн. мешканців, загальна чисельність його персоналу більше 40 тис. працівників (37 тис. – поліцейські у формі, у т.ч. майже 6 тис. жінок-поліцейських, і більше 7 тис. – службовці поліції). Структура поліцейського департаменту відрізняється значною спеціалізацією. Зокрема, функціонують такі спеціалізовані підрозділи, як: служба безпеки дорожнього руху, водна поліція, бюро з боротьби з організованою злочинністю, кінна поліція, спеціальний підрозділ з боротьби зі злочинністю, повітряний підрозділ, вибухових пристроїв, підрозділ з надзвичайних ситуацій та ін. [7, с.14-18].

Характеризуючи значення місцевої поліції, дослідники зазначають, зокрема, що коли люди говорять про поліцію, вони мають на увазі, насамперед, міську поліцію [2, с.42], яка більш за інших наближена до населення. Очікування та оцінки громадян щодо поліції є вирішальними для визначення рівня ефективності її діяльності, вироблення стратегії та тактики поліцейського обслуговування.

Саме цим, значною мірою, пояснюється той факт, що найбільша кількість програм попередження злочинності, які засновані на співпраці поліції і населення, реалізуються на даному рівні правоохоронних агентств.

В той же час, не дивлячись на значну самостійність місцевих поліцейських сил, можна констатувати, що вплив на них центральної влади сьогодні є вельми значним і має тенденцію до посилення. Вирішення складних завдань протидії злочинності та забезпечення спокою та безпеки громадян все більшою мірою вимагає узгодженості дій і координації зусиль всіх правоохоронних органів. Це стосується різних боків їх діяльності – від розробки спільних програм попередження злочинності до вирішення питань сертифікації поліцейського персоналу та акредитації поліцейських підрозділів, створення поліцейських об'єднань, посилення моральних засад поліцейської діяльності та інші. Все це характеризує загальну динаміку тих процесів, що визначають сьогодні розвиток системи правоохоронних органів США та управління ними, пошук шляхів побудови досконалої організації.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран: Управление полициями буржуазных стран / Под ред. Б.С. Крылова. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – 159 с.
2. Walker S. The Police in America. An Introduction. – New-York, 1992. – 412 p.
3. Савченко А.В. Федеральні правоохоронні органи США: місія, організаційна структура та застосування кримінального законодавства. – К.: "Текст", 2003. – 122 с.
4. Ермолович Г.П. Население и полиция: противостояние преступности в США: Монография. – СПб.: Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности "Университет", 2004. – 284 с.
5. Джурканин Т., Негодченко А., Сергеевич В. Кадровое обеспечение полиции США: Монография. – Х.: Изд-во НУВС; Д., Лира ЛДТ, 2003. – 360 с.
6. Родионов К.С. Интерпол: год нашего участия // Международная жизнь. – 1991. – № 12. – С.39.
7. Вопросы борьбы с преступностью за рубежом: Реф. сб. – М.: МВД России, ГИЦ, 1997. – Вып.37. – 43 с.

*Надійшла до редакції 05.09.2005*

#### МАТЮХИНА Н.П. СОВРЕМЕННЫЙ ВЗГЛЯД НА УПРАВЛЕНИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

Дана характеристика системы управления правоохранительными органами США, а также тех тенденций, которые определяют ее современное состояние и перспективы развития.

\*\*\*

#### MATYUKHINA N.P. THE MODERN VIEW OF LAW-ENFORCEMENT ADMINISTRATION OF THE UNITED STATES OF AMERICA

The main attention is focused on the characteristic of the system of law-enforcement administration of USA, those tendencies, which define its modern state and perspectives of development.

**“ПРАВО І БЕЗПЕКА”** – фаховий журнал правоохоронця