

**Н.А. ЧЕРЕДНІЧЕНКО***Харківський національний університет внутрішніх справ*

УДК (73)396.5-057.36

РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ЖІНКАМИ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ США¹

Розглянутий міжнародний досвід практики залучення жінок на службу до поліції США. Приведена коротка історична довідка становлення жінок-поліцейських на службі, закладення основи рівних з чоловіками прав та можливостей, розглянуто сьогодишнє становище жінок-поліцейських у США.

Питання про роль жінки в суспільстві та її соціальний статус існували в усі часи, але на кожному етапі історичного розвитку гострота, характер його постановки мали свої особливості. Сьогодні без діяльної участі жінок в економічній, соціальній сфері, політиці, культурі, науці життя суспільства неможливо уявити. Це саме стосується долі жінок у будь-якій країні світу.

Тому мета статті - розкрити досвід США у питанні проходження служби жінками в поліції. Новизна роботи полягає в наведених прикладах боротьби з гендерною нерівністю в поліції США, і демонстрації відсутності належного соціально-правового захисту жінок-поліцейських у США.

Так, однією зі сфер діяльності жінок також стала і правоохоронна діяльність. Прихід значної кількості жінок до органів внутрішніх справ є однією з характерних рис нашого часу. У ряді служб (особливо, слідчих апаратах, підрозділах кримінальної міліції у справах неповнолітніх) вони вже істотно «посунули» чоловіків. Кількість жінок, які бажають поступити на навчання до закладів освіти МВС України, також продовжує зростати. Наприклад, до Харківського національного університету внутрішніх справ у 2005 році було зараховано - 195, а в 2006 році - 214 жінок. Очевидно, що зростаюче прагнення жінок до освоєння «міліцейських» професій, що довгий час вважалося винятково чоловічою справою, не може бути проігноровано суспільством. Із приєднанням України до Конвенції Міжнародної організації праці від 03.06.1981 року «про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящих із сімейними обов'язками», виданням ряду законодавчих, президентських та урядових нормативних актів, нормативно-правова основа праці жінок набула якісно більш високого рівня.

Разом із тим, аналіз нормативно-правових документів, що регулюють працю жінок-працівників органів внутрішніх справ, свідчить, по-перше, про значне число властивих їм недоліків, які є наслідком невдалих компромісів, непродуманих рішень, недоглядів і помилок законодавця, а по-друге, що більш вагомим, про відсутність цілісної концепції правового регулювання діяльності жінок-

працівників органів внутрішніх справ, що відповідало би новим політико-правовим реаліям, обумовленим процесами «фемінізації» міліцейських професій. Незадоволеність якістю правового регулювання діяльності жінок-працівників органів внутрішніх справ висловлюють не лише представники науки, але й практики.

В існуючій ситуації доцільно звернутися до міжнародного досвіду практики залучення жінок на службу до поліції, яка має більш ніж вікову історію та значний досвід. Вперше проблема використання жіночого персоналу на службі в правоохоронних органах виникла в середині 19-го століття в США.

Саме тоді виникла потреба в прийомі жінок до поліції, що призвело до зміни нормативного регулювання служби наглядачів. Так, у 1828 році був прийнятий закон, згідно з яким службові приміщення для наглядачів чоловічої та жіночої статі були розділені, а в 1832 році вперше були сформульовані права наглядачок. В 1845 році в якості наглядачів (матрон) за ув'язненими жіночої статі були вперше використані жінки, а вже к 1878 року при сприянні Ради Помірних Жінок-Християн більшість посад наглядачок у в'язницях США були зайняті жінками.

Вперше офіційне визнавання праці жіночого персоналу з жінками-злочинницями та неповнолітніми правопорушницями отримала у 1888 році з прийняття закону штатами Массачусетс та Нью-Йорк, який зобов'язував поліцейські департаменти міст з населенням більше 20 тисяч наймати наглядачок для роботи зі злочинницями, що призвело до того, що вже к 1890 року наглядачки (матрони) стали звичайним явищем для великих міських поліцейських відділів.

На початку 20-го століття процеси, пов'язані з індустріалізацією, урбанізацією та міграцією, викликали розквіт таких негативних явищ в Америці, як проституція, зведенство, жорстоке поводження з дітьми, розпуста неповнолітніх, дитяча безпритульність, злочини, які відбувалися на сексуальній та побутовій підставі. Все це вимагало реорганізації структури поліцейських управлінь та перегляду їх функцій. Так, у 1905 році в департаменті поліції м. Портленда (штат Орегон) був створений Відділ Суспільної Безпеки з Захисту Дівчат та Жінок. Завданнями даного структурного підрозділу було запобігання злочинів щодо жінок та дітей, співробітницям якого були надані поліцейські повноваження для виконання покладених на них фу-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Савченко А.О. (ХНУВС).

ікції у повному обсязі. У результаті цього експерименту на протязі наступних п'яти років інші поліцейські департаменти країни створювали у своїх структурах подібні підрозділи [1, с.86].

На думку західних вчених, найбільш велика подія в історії руху жінок-поліцейських відбулася 17.05.1915 року, коли за підтримкою Міжнародної Асоціації Начальників Поліції в Балтиморі була створена Міжнародна Асоціація Жінок-поліцейських. Асоціація вперше розробила проєкт Концепції найму в поліцейські агентства жінок для виконання наглядової та профілактичної праці відносно жінок і неповнолітніх. Саме у цьому документі, на думку Дж.Е. Кайдена, були закладені основи рівних з чоловіками прав та можливостей кар'єри поліцейського [2, с.136].

К. Фейман пише, що на цей період часу правове положення жінок-працівників та їх колег-чоловіків було нерівним. Керівники поліцейської організації, які не визнавали в той час роботу щодо профілактики злочинів як один із основних напрямків діяльності поліції, розглядали жінок не як «поліцейських», а як соціальних працівників. Незважаючи на це, ефективна робота жіночого персоналу в області профілактики сприяла початку реформи правоохоронної діяльності, тому що, в першу чергу, була направлена не на покарання, а на надання допомоги щодо перевиховання неповнолітніх та жінок, які порушили закон [3, с.2].

Проблема доцільності прийняття жінок на службу в поліцію полягала ще в тому, що багато поліцейських керівників середнього рангу розглядали каральні, а не профілактичні функції як основний обов'язок довірених їм підрозділів. Визнаючи, що жінки – хороші працівниці та ефективно виконують обов'язки щодо профілактичної роботи, вони все ж вважали, що робота у сфері соціальних проблем повинна залишатися суспільною, тому жінки продовжували працювати окремо від чоловіків у жіночих бюро в складі структури поліцейського відділу. Жіночий персонал поліції мав більші повноваження, ніж працівники сфери соціальних послуг, але в меншому обсязі, ніж їх колеги-чоловіки. Їх функціональні обов'язки в більшій частині були профілактичними, вони мали справу з неповнолітніми та жінками, які порушили закон, надавали допомогу при допитах жертв злочинів та пошуку без вісті зниклих. Незважаючи на це, більшість жінок-поліцейських значно перевершували чоловіків з точки зору освітніх кваліфікацій, вони, звичайно, отримували менше жалування, ніж їх колеги-чоловіки, не носили уніформи та не були озброєні [2, с.137]. На думку Дж.Е. Кайдена, значення створення жіночих бюро в якості структурних підрозділів поліції має як позитивний, так і негативний ефект, тому що, з одного боку, веде до створення робочих місць тільки для жінок, а з іншого – ізолює співробітниць від взаємодії з іншими підрозділами та обмежує їх права. З ним згодний С. Уолкер, який вважає, що визнання ефективності праці жінок з дітьми та жінками, які порушили закон, веде «до другосортного статусу співробітниць поліцейського департаменту» [1, с.137].

Хоча ніякої сильної опозиції жінкам-поліцейським не виникло у Сполучених Штатах (на відміну від Великобританії), все ж в поліцейському середовищі існувала думка, що жінки повинні доказати самі, що вони є хорошими працівниками.

У 1950-60 рр. низка поліцейських агентств прийняла на роботу жінок для виконання внутрішньої, канцелярської, зв'язної та агентурної роботи. Незважаючи на те, що вони носили форму, вони були громадськими службовцями, не були приведені до присяги, мали той же статус, що і управляючи паркуванням автомобілів та регулюючи рух транспорту, та ранги від «жінки-патрульного» до «службовця-паркувальника». Вперше в історії американської поліції жінки змогли зайняти пост сержанта на початку 60-х років тільки завдяки рішенням суду в департаменті поліції Нью-Йорка.

Розглянемо основні правові аспекти, які суттєво змінили статус жінок-співробітниць поліцейської організації:

- у 1964 році прийняті Закон про громадські права та Закон про рівну оплату жіночої праці;

- у листопаді 1971 р. Верховний Суд США прийняв Постанову про заборону дискримінації по статевому признаку;

- у 1971 р. Комісія Громадської Служби прийняла рішення, яке зобов'язувало всі Федеральні агентства приймати на службу не тільки чоловіків, але і жінок;

- у березні 1972 р. Закон про рівні можливості розширив Главу VII Закону про Громадські права 1964 року та уповноважив Комісію з рівних можливостей та зайнятості здійснювати юридичні дії проти державних службовців та приватних осіб, які в своїх діях виявляють дискримінацію за статевою ознакою;

- у 1978 р. прийнятий Закон про заборону дискримінації вагітних жінок, який забороняє дискримінацію зайнятості жінок у стані вагітності чи потрапивши до іншої аналогічної ситуації;

- у 1978 р. федеральні агентства США, Комісія з рівних можливостей та зайнятості, Міністерство праці, Комісія з державної служби та Міністерство юстиції разом прийняли Єдине керівництво щодо процедури відбору службовців, згідно якому будь-яка дискримінаційна практика в сфері зайнятості та відбору була признана незаконною;

- прийняття 18.12.1979 р. Генеральною Асамблеєю ООН Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, яка закріпила рівні права чоловіків та жінок у сфері зайнятості (ст.11), дало новий імпульс в притягненні жінок на службу в правоохоронні структури. Жінки отримали право на пред'явлення судових позовів до керівництва поліцейських управлінь, які додержувалися дискримінаційної практики при прийомі на працю.

Суттєвим кроком до зміни статусу жінок-поліцейських в кращий бік, на нашу думку, є залучення їх до виконання основних функцій, таких, наприклад, як патрулювання, розслідування деяких видів злочинів, регулювання дорожнього руху, де, на думку М.М. Білоусова, зайнято більше 90 % особового складу [4, с.16]. Як вважає більшість зарубіжних дослідників, саме з моменту роботи жінок на рівні з чоловіками в якості патрульних вони стали носити титул офіцерів поліції.

В теперішній час жінки працюють на всіх посадах в різних федеральних агентствах, які побудовані по одній моделі, та, в свою чергу, також здійснюють правоохоронні функції: Управління з контролю за наркотиками, Митна служба, Бюро з контролю алкоголю, тютюну та вогне-стрільної зброї, Служба імміграції та натуралізації, Служба пошти та Служба Національного парку.

Автор книги з історії реформи поліції Самуель Уелкер вважає, що поява жінок в правоохоронній системі є «одним з найбільш значимих нововведень в Ері Прогресу» [1, с.84], тому що їх високий професіоналізм дозволяв ставити експерименти та вводити новачки. На думку К. Фейнмана, саме жінки-поліцейські вперше висунули на перший план задачу попередження злочинів та надання допомоги потерпілим [3, с.13]. У зв'язку з цим необхідно підкреслити, що їх досвід роботи з дітьми та жінками став по суті одним з основних напрямків новачки як цілеспрямованої, позитивної та прогресивної зміни форм та методів роботи, який забезпечує підвищення ефективності правоохоронної діяльності.

Аналіз спеціальної та історичної літератури ілюструє вплив організаційно-правових аспектів не тільки на кількісний склад жінок у різних підрозділах, але й на розширення їх повноважень від поліцейських наглядачок до співробітниць, які частково наділені поліцейськими функціями до повноправних, які прийняли присягу, членів поліцейської організації.

Сьогодні не існує обмежень у функціональних обов'язках співробітниць та того, як високо вони можуть піднятися по службовій сходові. Більш того, жіпка-поліцейський в повній мірі прийнята широкою публікою.

Проходження служби в поліції регулюється законодавством про державну службу (як локальним, так і штатів) та законами про поліцію, директивами округів. У деяких підрозділах поліцейської організації існують нормативні акти, спеціально регламентуючі залучення жіночого персоналу. Так жінки мають рівні права у всіх відношеннях (статусі, відборі, функціях), але наявність родини та дітей негативно впливає на їх службовий зріст. Вимоги, які пред'являються до співробітників поліції як до жінок, так і до чоловіків, однакові. Привілеїв у жінок порівняно з чоловіками не має, але в період вагітності керівництво намагається перевести їх на більш легку роботу, не призначати на нічне чергування при наявності маленьких дітей, що, як правило, викликає незадоволення колеґ-чоловіків.

Постійне зростання числа жінок, які бажають поступити на службу в поліцію США, являє проблему, яка полягає у тому, щоб уникнути дискримінації при відборі осіб, які об'єктивно володіють психофізіологічними особливостями, але здатні за своїми якостями виконувати поліцейські функції. Тому основним при комплектуванні кадрів поліції є принцип «рівної доступності», згідно з яким всі громадяни мають рівні права на заміщення державних та муніципальних посад, якщо вони володіють для цього необхідними здібностями та особистими якостями [5, с.74]. У зв'язку з цим заслуговує уваги досвід рекрутування, тобто професійної орієнтації притягнення жінок на службу до поліції США, тому що ця держава вперше застосувала жіночу працю в правоохоронній системі. Виходячи з вивчення думок зарубіжних дослідників можна заключити, що рекрутування – це процес притягнення кандидатів, які відповідають певним, виробленим в даній національній чи регіональній поліцейській системі, вимогам для участі у відборі на отримання робочого місця.

У США до початку 70-х років не існувало єдиних вимог до кандидатів на службу в поліцію. Тільки у 1973 році Національною консультативною комісією США зі стандар-

тів та цілей кримінального правосуддя були затверджені єдині мінімальні стандарти відбору персоналу для роботи поліції, де вказувалося, що у кожному штаті повинні бути створені власні комісії зі стандартів, які визначають вікові межі кандидатів, ступень їх фізичної підготовки, психічні стійкості, основні риси характеру, які необхідні для служби, а також поєднання освітніх стандартів з інтелектуальними здібностями, що необхідні для виконання поліцейських функцій. Згідно з рекомендаціями Національної консультативної комісії у кожному штаті США створені власні комісії зі стандартів, завданнями яких є:

- визначити вікові межі вступу на службу (а також можливості отримання пенсійної допомоги);
- затвердити певні стандарти фізичної підготовки та емоційної сфери;
- мати такі риси характеру (особистості), які відповідали б уявленням громадянства про довіру, свідомість тощо;
- поєднувати освітні стандарти з інтелектуальними здібностями та знаннями, які необхідні для виконання поліцейських функцій [6, с.47].

Більшість поліцейських департаментів США приймають на роботу осіб, які мають громадянство своєї країни, однак останнім часом намітилися тенденції прийому іноземців, які не мають обмежень щодо умов перебування у державі. Вимоги, що пред'являються до віку кандидатів, мають великі розбіжності, однак більшість американських департаментів приймають на службу осіб не молодше за 21 рік, тому що вважають недостатнім життєвий досвід більш молодих рекрутів. У 1967 році Конгрес США прийняв Акт про дискримінацію за віком при працевлаштуванні, згідно з яким забороняється наймачам та роботодавцям використовувати віковий ценз як підставу для відмови у наданні робочого місця, якщо працівнику від 40 до 70 років, однак Конгрес оговорюється, що поліцейські підрозділи тимчасово виключаються з числа організацій, які підпадають під дію цього закону [7, с.270]. Що стосується освітнього рівня, то у 1987 р. Національна консультативна комісія США зі стандартів встановила при прийомі на роботу необхідність наявності диплома про 4-х річну вищу освіту.

До початку 80-х років ХХ століття у США існували обов'язкові стандарти щодо росту та ваги майбутніх поліцейських. Сьогодні загальновизнано, що обмеження чи стандарти щодо росту та ваги призводять до дискримінаційної політики по відношенню до жінок, тому у більшості департаментів США ці стандарти зняті.

При відповідності кандидата на службу до поліції необхідним мінімальним вимогам починається етап професійного відбору з числа рекрутованих, який полягає в аналізі інформації, що міститься в особовій справі здобувача, інтерв'юванні та проведенні екзаменів та тестів. Незважаючи на існуючі в деяких департаментах розбіжності, підхід до стандартів осіб, що поступають на роботу до поліцейських органів, відносно однаковий. Комплектування вакантних посад здійснюється шляхом конкурсного відбору, який складається з наступних етапів:

- 1) попередньої співбесіди;
- 2) перевірки відомостей про кандидата, вивчення та аналіз інформації, яка міститься в особовій справі;
- 3) випробування на поліграфі;

- 4) психологічного тестування;
- 5) медичного огляду;
- 6) перевірки фізичних даних кандидата;
- 7) письмових та усних екзаменів;
- 8) заключної співбесіди.

До кандидата на службу в поліцію пред'являються дуже високі вимоги, тому що поліцейський поділений широкими повноваженнями і від його дій часто у великому ступені може залежати як свобода особи, так і авторитет держави. Крім того, ця професія сполучена із постійними стресовими ситуаціями та небезпекою. За оцінкою західних експертів, поліцейські в цьому відношенні уступають тільки шахтарям, залишивши позаду журналістів, пілотів, водіїв таксі та автобусів, пожежних, лікарів, дипломатів, військових та ін. «Людина не може бути хорошим поліцейським, якщо не володіє більш ніж середніми розумовими здібностями, хорошою пам'яттю та спостережливістю, в ньому повинні поєднуватися високі моральні, розумові та фізичні якості, які не обов'язкові для людей іншої професії. Він завжди повинен діяти тактично та розсудливо, проявляти ініціативу в різних непередбачених обставинах. На поліцейського покладається набагато більше відповідальності, ніж на посадових осіб іншої спеціальності» [8, с.35-36].

Підсумовуючи, можна констатувати, що в діяльності поліції США особливої уваги надано ліквідації гендерної нерівності, але в той же час недостатньої уваги приділено

соціальному захисту жінок-працівників правоохоронних органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Walker S. A Critical History of Police Reform. – Lexington, 1977.
2. Caiden G.E. Police Revitalization. – Lexington, 1977.
3. Feinman C. Women in Criminal Justice: The Professionals as Reformers. – Ohio, 1979.
4. Белоусов Н.М. Организация штабной службы в буржуазных полициях: Учебное пособие. – М.: Академия МВД СССР, 1982.
5. Губанов А.В. Полиция зарубежных государств: основные черты организации и деятельности. – М., 1990.
6. Weston P., Fradley P.H. Police personnel management. – USA, N.-Y., 1980.
7. Gaines L., Southerland M., Angell J. Police administration. – USA, 1991.
8. Шушкевич И.Ч. Из зарубежного опыта подготовки сотрудников правоохранительных органов: Учебное пособие. – Челябинск: Челябинск. юрид. ин-т МВД России, 1997.

Надійшла до редколегії 06.06.2007

ЧЕРЕДНИЧЕНКО Н.А. РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОХОЖДЕНИЯ ЖЕНЩИНАМИ СЛУЖБЫ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ США

Рассмотрен международный опыт практики привлечения женщин на службу в полицию США. Приведена короткая историческая справка становления женщины-полицейских на службе, заложения основы равных с мужчинами прав и возможностей, рассмотрено сегодняшнее положение женщины-полицейских в США.

CHEREDNICHENKO N.A. REGULATION OF PASSAGE BY WOMEN OF SERVICE IN LAW ENFORCEMENT BODIES OF USA

The international experience of practice of attraction of women on service in police in USA is considered. The short historical information of becoming woman-police on service, заложения bases of equal rights with men and opportunities is given, today's position woman-police in USA is considered.

УДК 347.921.5

В.В. ШЕМЧУК

Прокуратура АР Крим

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ЗАКОННІСТЮ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ^{1,2}

Розглянуті особливості нагляду органів прокуратури за законністю притягнення до адміністративної відповідальності, зокрема, з урахуванням визначень таких ключових понять як об'єкт, предмет та межі нагляду.

В сучасних умовах реформування соціально-економічних відносин в Україні поряд із суттєвими змі-

нами, що відбулися в житті суспільства за останні роки, на жаль, не втрачають актуальності питання юридичної відповідальності за скоєння правопорушень, яка була і зостається вагомим важелем підтримання належного правопорядку. На сьогодні в цьому плані досить значну роль відіграє один із основних інститутів адміністративного права

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Кузніченко С.О. (КрЮІ ХНУВС).

² Друкується в авторській редакції