

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРЕДСТАВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА МІСЦЯХ В УКРАЇНІ ТА США

Юсупов В.А., к.ю.н., доцент

Криворізький національний університет

У дослідженні автор розглядає актуальність проблем, пов'язаних із проведенням порівняльно-правового аналізу правового статусу представників правоохоронних органів на місцях в Україні та США, виявляє особливості правового статусу шерифа в США. Автор визначає повноваження, умови зайняття посади і особливості функціонування дільничних інспекторів в Україні, досліджує проблеми, що виникають у зв'язку з організацією їх діяльності. Особлива увага приділена визначенню перспективних напрямків реформування системи правоохоронних органів на місцях на основі досвіду функціонування служби шерифа в США.

Ключові слова: дільничний інспектор, міліція, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, шериф, департамент шерифа.

Юсупов В.А. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ НА МЕСТАХ В УКРАИНЕ И США / Криворожский национальный университет, Украина

В исследовании автор рассматривает актуальность проблем, связанных с проведением сравнительно-правового анализа правового статуса представителей правоохранительных органов на местах в Украине и США, а также особенности правового статуса шерифа в США. Автор определяет полномочия, условия занятия должности и особенности функционирования участковых инспекторов в Украине, исследует проблемы, которые возникают в связи с организацией их деятельности. Особое внимание уделено определению перспективных направлений реформирования системы правоохранительных органов на местах на основе опыта функционирования службы шерифа в США.

Ключевые слова: участковый инспектор, милиция, правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, шериф, департамент шерифа.

Yusupov V.A. COMPARATIVELY-LEGAL ANALYSIS OF LEGAL STATUS REPRESENTATIVES OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES ON PLACES IN UKRAINE AND USA / Krivorozion national university, Ukraine

In research an author examines actuality of the problems constrained from realization of legal analysis, of legal status, of representatives, of law enforcement authorities on places in Ukraine and USA, finds out the features of legal status of sheriff in the USA. An author determines plenary powers, terms of employment of position and feature of functioning of district inspectors in Ukraine, investigates problems that arise up in connection with organization of their activity.

The special attention is spared to the decision of perspective directions of reformation of the system of law enforcement authorities on places on the basis of experience of functioning of service of sheriff in the USA.

Present time requires a militia from organs, to activity of district inspectors of militia of the use qualitatively of the new forms of activity, based on combination of more effective methods and principles of organization and management forces and facilities of OBC. In basis of transformation of forms and methods of activity of OBC it must be absolute priority of rights and freedoms of man is fixed.

Beginning research of plenary powers of sheriffs in the USA and conducting the comparative analysis of legal status of sheriff of the USA and legal status of district militiaman in Ukraine, foremost, it is necessary to be determined with a concept vehicle.

Sheriffs are usually subdivided into three basic categories:

- Sheriffs with minimum rights – responsible for a management in prison, transporting of prisoner, providing of safety of courts, handing of notices in a court and other Realization of auction on a foreclosure sale or confiscation of property in decision of court.
- Sheriffs with limit rights in addition to above-stated obligation execute traditional law-enforcement functions, such as investigation of crimes and patrolling into the district.
- Sheriffs that execute all set of law-enforcement functions, regardless of limits of district.

In the prophylaxis of offences an important role belongs to the district inspectors of militia. It is explained, firstly, that on territory of administrative area that is served in city or rural locality, they execute the basic volume of the prophylactic and law-enforcement functions fixed by a law on a militia.

Secondly, district inspectors in the activity all the time communicate with a population, labour collectives, public organizations, as citizens and representatives of the indicated organizations on all questions of public law enforcement and it is applied the prophylaxis of offences directly in the public points of law enforcement or to the district inspectors, what called reliably to protect their rights and interests from criminal trespasses.

Therefore us seems to expedient to conduct the comparative analysis of legal status of sheriff at the USA and legal status of district inspector in Ukraine.

Key words: district inspector, militia, law enforcement authorities, law-enforcement activity, sheriff, department of sheriff.

Конституційно закріплена необхідність забезпечення в діяльності уповноважених державних органів і їх посадових осіб пріоритету прав і свобод людини, вимагає збалансованості у визначенні діяльності правоохоронних органів на місцях та у використанні позитивного закордонного досвіду.

З одного боку, владний, імперативний характер діяльності правоохоронних органів зумовлює її жорстку регламентацію, а з іншого, – необхідно обмежити коло тих відносин, які жорстко регламентовані охоронно-правовими нормами.

Сьогодення вимагає від органів міліції, діяльності дільничних інспекторів міліції використання якісно нових форм діяльності, заснованих на поєднанні більш ефективних методів та принципів організації і управління силами та засобами ОВС. В основу трансформації форм та методів діяльності ОВС повинно бути покладено безумовний пріоритет прав і свобод людини.

Забезпечення правопорядку, забезпечення безпеки громадян, захист їх життя і власності від протиправних посягань є також основою діяльності поліції США. Цікавою особливістю функціонування поліції США є діяльність шерифів. Історично склалось так, що в США посада шерифа є виборною. Населення графства (крім Род-Айленда) обирає шерифа на строк від 2 до 4 років. Юрисдикція шерифа поширюється тільки на сільську територію. Він виконує переважно адміністративні й поліцейські функції, підтримує правопорядок, стежить за дотриманням законодавства штату [9]. Тому порівняльний аналіз повноважень шерифа в США і дільничного інспектора в Україні є актуальним питанням у контексті реформування сучасної системи правоохоронних органів.

Вагомий внесок у теоретичне обґрунтування проблеми внесений напрацюваннями провідних вітчизняних сучасних теоретиків В. Копилова, В. Крюкова, В. Северина, О. Скакуна, В. Цимбалюка, М. Шевченка та інших.

Пізніше різні пропозиції щодо реформування системи правоохоронних органів зробили І.П. Голосніченко, Є. Старостяк, Ц.А. Ямпольська, Ю.М. Козлов, В.І. Попова, В.М. Манохин, В.І. Новосолов, Д.М. Бахрах, Р.Ф. Васильєв і ін.

Зокрема, І.П. Голосніченко виділяє такі завдання в діяльності дільничних інспекторів, як:

Здійснення постійного контролю за об'єктами дозвільної системи, власниками вогнепальної зброї, які мешкають на закріпленій дільниці, роз'яснення населенню правил цієї системи, необхідності добровільної здачі вогнепальної зброї, вибухових матеріалів, які зберігаються незаконно. При виявленні порушень зазначених правил він вживає заходів до їх припинення і притягнення порушників до передбаченої законом відповідальності.

Дільничний інспектор зобов'язаний сприяти органам охорони здоров'я у виявленні осіб, які складають групу ризику на СНІД. За їх поданням, з санкції прокурора і за наказом начальника міськрайоргану він доставляє таких осіб до медичних закладів. У рамках своїх повноважень дільничний інспектор сприяє органам охорони здоров'я, ветеринарного нагляду при проведенні ними карантинних заходів під час епідемій та епізоотій.

Оскільки серед напрацювань вітчизняних вчених немає єдиної точки зору з приводу шляхів реформування системи правоохоронних органів на місцях, проведення порівняльно-правового аналізу правового статусу представників правоохоронних органів на місцях в Україні та США є актуальною теоретико-методологічною проблемою сучасного права правоохорони, яка заслуговує на особливу увагу.

Мета дослідження – висвітлення і проведення порівняльно-правового аналізу правового статусу представників правоохоронних органів на місцях в Україні та США і розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи правоохоронних органів на місцях в Україні.

Починаючи дослідження повноважень шерифів у США та проводячи порівняльний аналіз правового статусу шерифа США і правового статусу дільничного міліціонера в Україні, передусім, необхідно визначитися з понятійним апаратом.

Відповідно до Всесвітньої електронної бібліотеки Вікіпедія: «Шеріф (англ. sheriff від англосакс. scir – графство і gerefa – службовець, правитель) – у деяких країнах виборна (напр., у США) або призначувана королем (у Великобританії) службова особа, що здійснює адміністративні, поліцейські та деякі судові функції».

Звертаючись до історії з'ясуємо, що в англо-саксонський період історії Англії однією з основних локальних адміністративних посад, що призначаються королем, була посада рива (reeve). У графствах (shires) представник влади короля називався відповідно "рив графства" – shire – reeve. Саме від цього поєднання вже в середньовічній Англії і сталося слово шериф. Найвідомішим шерифом епохи Плантагенетов був легендарний шериф Ноттінгема, ворог Робина Гуда.

У США шериф округу(county) є шефом окружної поліції (sheriff's department). Найчастіше слово "шериф" зараз вживається саме в цьому значенні.

Обов'язки і взаємовідносини між шерифом і поліцією штату істотно розрізняються від штату до штату. В основному, ця підтримка правопорядку, боротьба із злочинністю, допомога в чиненні правосуддя, відправлення функцій судового пристава, адміністративне управління округною в'язницею. Шерифи зазвичай підрозділяються на три основні категорії:

- Шерифи з мінімальними правами – відповідають за управління в'язницею, транспортування ув'язнених, забезпечення безпеки судів, вручення повісток до суду та ін. Проведення аукціону з продажу закладеної нерухомості або конфіскацію майна за рішенням суду.
- Шерифи з обмеженими правами на додаток до вищеперелічених обов'язків виконують традиційні правоохоронні функції, такі як розслідування злочинів і патрулювання усередині свого округу.
- Шерифи, що виконують увесь набір правоохоронних функцій, незалежно від меж округу.

Наприклад, у північно-східних штатах повноваження шерифа значно звужені. Велику частину роботи по охороні правопорядку забезпечує поліція штату. У шерифа є заступники, їхні посади аналогічні посадам заступника начальника поліції поліцейського департаменту.

На території США знаходиться близько 3500 офісів шерифів із чисельністю від 2 чоловік. Найбільший офіс шерифа – у Лос-Анджелесі налічує 11000 співробітників.

У невеликих округах до юрисдикції шерифа входить територія округу, у великих округах – частина території, де не діє муніципальна поліція. У більшості штатів США посада шерифа – виборна, термін повноважень може складати від двох до чотирьох років. Шериф може бути достроково усунений з посади в разі здійснення їм аморального вчинку або посадового злочину.

У багатьох сільських районах, особливо в південних штатах, традиційно шериф сприймається як впливовіша політична фігура, ніж адміністрація округу.

В охороні громадського порядку і безпеки в Україні, у профілактиці правопорушень важлива роль належить дільничним інспекторам міліції. Це пояснюється, по-перше, тим, що на території адміністративної ділянки, що обслуговується в місті або сільській місцевості, вони виконують основний об'єм профілактичних і правоохоронних функцій, покладених законом на міліцію.

По-друге, дільничні інспектори у своїй діяльності увесь час підтримують зв'язок з населенням, трудовими колективами, громадськими організаціями, оскільки громадяни і представники вказаних організацій з усіх питань охорони громадського порядку і профілактиці правопорушень звертаються безпосередньо в громадські пункти правоохорони або до дільничних інспекторів, які покликані надійно захищати їхні права і інтереси від злочинних посягань.

Тому нам видається доцільним провести порівняльний аналіз правового статусу шерифа в США і правового статусу дільничного інспектора в Україні.

По-перше, порівняємо повноваження, що належать правовому статусу, визначених посадових осіб.

Шериф у США є офіційною особою, яку обирають і він є головним представником правоохоронних органів у визначеному населеному пункті. Обов'язком шерифа є надання усіх правоохоронних послуг на своїй території (в основному, у сільських і приміських територіях), а також надання правоохоронних послуг на контрактній основі муніципалітетам, які не хочуть витратити гроші на створення місцевих поліцейських дільниць.

Шериф також надає послуги на регіональному рівні на підтримку інших правоохоронних структур у межах регіону, у тому числі він провадить розслідування вбивств, пошуково-рятувальні операції в разі пропажі людей або ж у разі крушіння літака, лабораторні послуги із злочинів, розслідування шахрайських дій, проведення основних тренінгів і тренінгів без відриву від роботи і також надання системи зв'язку між різними агентствами.

На додаток шериф зобов'язаний надавати послуги безпеки судовим системам усіх судів Штату, а також утримувати під вартою всіх заарештованих людей у межах населеного пункту. І нарешті, Шериф повинен реагувати на стихійні лиха і масові безлади за запитом інших агентств і надавати взаємопідтримку.

Основними завданнями дільничного інспектора України на адміністративній дільниці є:

- надійний захист прав та законних інтересів громадян від злочинних посягань;
- проведення профілактичної роботи серед осіб, схильних до скоєння злочинів та інших правопорушень;
- забезпечення охорони громадського порядку;
- запобігання, припинення та розкриття злочинів;
- здійснення адміністративного нагляду за особами, до яких він встановлений;
- боротьба з пияцтвом, алкоголізмом та наркоманією. Залучення дільничних інспекторів до роботи, не пов'язаної безпосередньо з обслуговуванням закріпленої за ним дільниці, допускається у виняткових випадках для виконання разових доручень під час ускладнення оперативної обстановки і тільки за наказом начальника міськрайоргану.

Дільничний інспектор призначається на посаду і звільнюється з неї за наказом начальника управління (головного управління) МВС України в Автономній Республіці Крим, областях та містах Києві і Севастополі і затверджується виконавчим комітетом відповідної місцевої Ради. Закріплення дільничного інспектора за адміністративною дільницею та переведення з однієї дільниці на іншу здійснюється за наказом начальника органу внутрішніх справ.

Звертаємо особливу увагу на той факт, що повноваження шерифа значно ширші за спектром діяльності і торкаються всіх сфер життя громади, аніж повноваження дільничного інспектора. Крім того, виборність посади шерифа є основою демократичного, свідомого підходу населення територіальної одиниці до особи, що буде наділена широкими правоохоронними функціями у відповідній місцевості.

По-друге, порівняємо кількість осіб, що підпорядковуються визначеним посадовим особам, строк повноважень і особливості зайняття посади.

Кількість підлеглих шерифа в США коливається залежно від розміру Департаменту Шерифа і юрисдикції, де цей департамент знаходиться. Наприклад, у Сан-Дієго в Департаменті Шерифа близько 4000 персоналу, у Лос-Анджелесі – близько 11000 співробітників. В інших департаментах кількість співробітників може бути значно меншою.

Більшість Шерифів обирається народом через звичайний виборчий процес на термін 4 роки, і через 4 роки вони можуть знову брати участь у виборчому процесі спільно з іншими кваліфікованими кандидатами. Кандидат, що набрав найбільшу кількість голосів, перемагає. Тільки якщо в законі штату існує пункт про недопущення участі шерифа в процесі

переобрання, то Шериф не зможе заново обиратися. Деякі з Шерифів не обираються, а призначаються високопоставленими особами, приміром, як це робиться в місті Нью-Йорку.

Усі інші співробітники департаменту Шерифів називаються заступниками Шерифа (еквівалент співробітникам поліції), або ж, виходячи з їх рангу, вони можуть називатися Лейтенанти Шерифа або Командир. У Каліфорнії і в багатьох інших Штатах заступники Шерифів проходять через відбірковий процес, який дозволяє відібрати найбільш компетентних кандидатів, ґрунтуючись на результатах письмових тестів, усних інтерв'ю, а також тестування на фізичну підготовку.

Також ретельно вивчається минуле кандидата, історія його роботи, водійське досвід, чи немає кримінальної історії. Також кандидати проходять через тестування на детекторі брехні, для того, щоб підтвердити акуратність і правдивість інформації, наданої кандидатом під час подання аплікації на цю позицію. Багато штатів можуть не дотримуватися цих кроків, включаючи проходження через детектор брехні.

Що стосується дільничного інспектору в Україні, то він закріплюється за адміністративною дільницею, як правило, на строк не менше трьох років. Для організації роботи та прийому населення він забезпечується службовим приміщенням. Біля входу в службове приміщення дільничного інспектора на видному місці повинна бути вівіска, на якій зазначаються години прийому громадян.

У своїй діяльності дільничний інспектор керується Конституцією України, Законом України "Про міліцію", іншими законодавчими актами України, указами і розпорядженнями Президента, постановами Кабінету Міністрів України, рішеннями місцевих органів влади, прийнятими в межах їх компетенції, нормативними актами МВС України, а також Інструкцією по роботі дільничного інспектора міліції.

Дільничний інспектор підпорядкований начальнику міськрайоргану та його заступнику по керівництву дільничними інспекторами. Безпосереднє керівництво його роботою здійснює начальник відділу по керівництву дільничними інспекторами міліції, а також старший дільничний інспектор. Дільничні інспектори входять до складу служби дільничних інспекторів міліції. Організаційне та методичне керівництво їх діяльністю здійснюють відповідні підрозділи (управління, відділи) по організації роботи дільничних інспекторів міліції [3].

В органах внутрішніх справ на кожні три-чотири посади дільничних інспекторів вводиться посада старшого дільничного інспектора, яка заміщується особою, що має вищу юридичну освіту і пропрацювала не менше трьох років на посаді дільничного інспектора. На старшого дільничного інспектора покладається безпосереднє керівництво групою дільничних інспекторів, які працюють з ним в одному мікрорайоні.

Акцентуємо увагу, що робота дільничних інспекторів в Україні вкрай насичена керівними вказівками вищестоящих контролюючих ланок і можемо помітити розгалуженість бюрократичної системи навіть серед правоохоронних органів на місцях. Цікавим видається той факт, що в США в Департаменті Шерифа один шериф – голова або керуючий має від двох до декілька тисяч підлеглих, а в Україні одного дільничного інспектора контролюють старший дільничний інспектор, начальник відділу по керівництву дільничними інспекторами міліції та його заступник по керівництву дільничними інспекторами.

По-третє, особливу увагу привертає питання кардинально протилежної позиції, яку займають правоохоронні органи на місцях у США і в Україні щодо політичної участі шерифа і дільничного інспектора в розбудові держави.

Так, у багатьох штатах, де шерифи обираються народом, вони є політичними діячами і можуть брати участь у діяльності по зборі коштів, виступати з політичними закликами, програмами, публічно підтримувати інших кандидатів і їх дії охоронятимуться законом штату про вибори і передвиборні компанії.

Що стосується України, то працівникам міліції забороняється займатися будь-якими видами підприємницької діяльності, бути членами політичних партій, інших громадських об'єднань, що мають політичну мету.

Таким чином, за результатами аналізу правового статусу шерифа в США і дільничного інспектора в Україні можна визначити, що правоохоронна система на місцях в Україні потребує реформування.

Аналізуючи діяльність вітчизняних дільничних інспекторів і їх правовий статус, можна визначити ряд проблем:

- ✓ Нестача устаткування і маленька зарплата;
- ✓ Тотальне бажання старшого покоління, що знаходяться ще на службі, повернутися до рівня навчання, забезпечення устаткуванням, зарплати і шани міліційної служби і пільг, які існували при СРСР;
- ✓ Міра і рівень незадоволення громадськості практикою діяльності міліції в Україні. Їх робота часто стає предметом обговорень і розмов, як між громадянами країни, так і серед іноземних гостей;
- ✓ Необхідність участі населення в оцінці, нагляді і затвердженні практики діяльності міліції.
- ✓ З метою їх подолання, доцільним було б застосування закордонного досвіду, наприклад, досвіду Департаментів шерифа в США. Так, серед напрямків реформування згідно зі світовими стандартами, ми пропонуємо обрати наступні:
- ✓ Потрібно орієнтуватися на надання послуг клієнтам, щоб прискорити перехід від міліції до поліцейської діяльності. Основна місія – забезпечення безпеки держави шляхом несення служби для суспільства.
- ✓ Громадянський нагляд або інший механізм нагляду, для того, щоб міліція почувала себе підзвітною і відповідальною перед населенням.
- ✓ Прийняти добре налагоджену організаційну структуру, ґрунтовану на функціональних обов'язках, щоб уникнути бюрократії, зайвих структурних підрозділів і дублювання роботи.
- ✓ Об'єднати навчання, призначене для співробітників, що тільки поступають до лав правоохоронних органів з навчанням у Вищих навчальних закладах України спеціалізованих напрямків (міліція, прокуратура, СБУ), щоб усі особи, що поступають на службу мали дипломи або свідоцтва про проходження навчання. Програма навчання має бути сфокусована на функціональних обов'язках і практичній роботі, як наприклад, у США, де використовуються методи сценаріїв із реального життя.
- ✓ Навчання і бюрократичні процедури мають значною мірою бути зменшені, щоб був час для введення нових програм і нових методів навчання. Процедура розробки і затвердження навчальної програми може виконуватися комітетом, що складається з учених, простих громадян і представників міліції.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що реформування системи правоохоронних органів – це складний, багатоетапний процес, і велику роль у ньому відіграє свідомий підхід органів державної влади до майбутніх перетворень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – К., 1996. – 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Про міліцію: закон України від 20.12.1990 №565-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/565-12>
3. Про оперативно-розшукову діяльність: закон України від 18.02.1992 № 2135-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>
4. Про затвердження Положення про дозвільну систему: постанова Кабінету міністрів України від 12 жовтня 1992 р. №576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-92-п>

5. Про затвердження положення про Міністерство внутрішніх справ України: указ Президента України від 06.04.2011 № 383/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/383/2011>
6. Адміністративна діяльність: навч. посіб. / за ред. О.І. Остапенка. – Л: ЛІВС, 2002. – 252с.
7. Адміністративна діяльність: навч. посіб. / за ред. О.М. Бандурки. – Х.: Зірка, 2000. – С.168.
8. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н.: спец. 12.00.07 «Адміністративне право, процес; фінансове право; інформаційне право» / О.М. Бандурка. – Харків, 1994. – 20 с.
9. Безсмертний Є.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н.: спец. 12.00.07 «Адміністративне право, процес; фінансове право; інформаційне право» / Є.О. Безсмертний. – Харків, 1997. – 20 с.
10. Бельский К.С. Полицейское право: лекц. курс / Константин Степанович Бельский. – М.: Дело и сервис, 2004. – 765 с.