

Завальний М. В.,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДІЯЛЬНІСТЬ НЕДЕРЖАВНИХ СУБ'ЄКТІВ ПРАВООХОРОНИ В СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

ACTIVITIES OF NON-STATE ACTORS IN THE UNITED STATES OF AMERICA

У статті визначено основні моделі діяльності недержавних суб'єктів правоохорони в Сполучених Штатах Америки. Досліджено історичний досвід їх залучення для забезпечення публічного порядку та безпеки. Визначено перспективи імплементації досвіду приватної поліцейської діяльності та залучення громадськості до охорони правопорядку.

Ключові слова: недержавні суб'єкти правоохорони, приватна поліція, охорона громадського порядку, публічна безпека.

В статье определены основные модели деятельности негосударственных субъектов правоохраны в США. Исследован исторический опыт их привлечения к обеспечению общественного порядка и безопасности. Определены перспективы имплементации опыта частной полицейской деятельности и привлечения общественности к охране правопорядка.

Ключевые слова: негосударственные субъекты правоохраны, частная полиция, охрана общественного порядка, публичная безопасность.

The author defines the main models of activity of non-state actors of legal protection in the USA. The author investigated historical experience of their attraction to ensuring public order and safety. Perspectives of implementation of experience of private police activity and involvement of the public to protection of law and order are defined.

Key words: non-state actors of legal protection, private police, protection of public order, public safety.

Пошук найбільш доцільних шляхів удосконалення діяльності недержавних суб'єктів правоохорони в Україні не є можливим без дослідження зарубіжного досвіду участі таких суб'єктів у забезпеченні публічної безпеки та порядку. Багато країн мають тривалий досвід діяльності недержавних суб'єктів правоохорони, що, у свою чергу, є свідченням соціальної активності населення в управлінні спільною безпекою в цих країнах. Зростання злочинності, як загальнокримінальної, так і економічної, терористичні загрози вимагають значного збільшення фінансових витрат держав. Витрати на боротьбу зі злочинністю за останні десятиліття в США зросли в п'ятикратному розмірі. Державні поліцейські служби, попри збільшення фінансування, вже не в змозі в достатньому обсязі забезпечити захист громадян та їхнього майна.

Аналіз наукових публікацій щодо зарубіжного досвіду діяльності недержавних суб'єктів правоохорони свідчить про їхній фрагментарний характер. Зокрема, увагу приділено лише окремим аспектам діяльності приватних охоронних компаній і приватних детективів. Аналізу діяльності зазначених суб'єктів присвячені праці В.Б. Белорусова, К.Л. Бугайчука, Н.М. Матюхіної, С.Г. Мусієнка, С.М. Степнова, А.В. Старушкевича, С.С. Юрка тощо. Незважаючи на їхній значний вклад у дослідження закордонного досвіду діяльності окремих недержавних суб'єктів правоохорони, необхідним залишається комплексне дослідження діяльності таких суб'єктів та їхньої взаємодії з державними правоохоронними структурами зокрема.

Приватна правоохоронна (поліцейська) діяльність у США характеризується значною кількістю осіб, які працюють у цій сфері. За даними Міністерства юстиції США, станом на 2016 рік у приватній

сфері правоохорони задіяно понад півтора мільйона осіб. Таке делегування повноважень щодо забезпечення недержавними суб'єктами правоохорони допомагає знизити фінансовий тиск на державні бюджети і сприяє забезпеченню охорони громадського порядку. Недержавні суб'єкти правоохорони в країнах Заходу діють як агентства, бюро, асоціації, окремі приватні особи. Нерідко діяльність приватних охоронних компаній і приватних служб безпеки має міждержавний характер.

Одним із найяскравіших прикладів приватної поліцейської служби в США є створення в 1855 році Національної детективної агенції Пінкертон (Pinkerton National Detective Agency). Агенція Пінкертон розпочала свою діяльність як служба безпеки залізничних перевезень, надалі здійснювала розслідування злочинів, розшук злочинців, фактично виконуючи поліцейські функції. Ефективність роботи агенції та проблеми у створенні дієвої системи розслідувань злочинів призвели до того, що в 1871 році було укладено контракт між Міністерством юстиції США та Агенцією Пінкертон щодо «пошуку та переслідування порушників федеральних законів» [1, с. 17]. Агенція Пінкертон виконувала зазначені функції до створення в 1908 році Федерального бюро розслідувань.

Водночас діяльність Агенції не завжди велась у межах правового поля. Нерідко працівників Агенції винаймали представники великого бізнесу як шпигунів у професійних спілках, штрейкберерів (осіб, діяльність яких була спрямована на зрив страйкового руху зсередини) або озброєних охоронців. Широко відомим став факт застосування сили та зброї з боку працівників Агенції під час придушення страйку на металургійному комбінаті Карнегі Стіл (Carnegie Steel) в 1892 році. Під час розгону страйкарів було

використано 300 представників Агенції, які, окрім стрілецької зброї, використовували також вибухівку. Загинуло щонайменше 12 осіб. Стрімке зростання чисельності компанії (на початку 1890-х років – понад 2 000 детективів і 30 000 охоронців) привело до того, що вона вже перевищувала чисельність армії США. Побойовання щодо того, що Агенція Пінкертон може бути найнятою як приватна армія, призвело до заборони її діяльності в деяких штатах. Поступово функції боротьби зі злочинністю переходили до місцевих поліцейських і спеціальних федеральних служб, зокрема Федерального бюро розслідувань [1, с. 89]. Нині компанія діє як “Pinkerton Consulting & Investigations, Inc. d.b.a. Pinkerton Corporate Risk Management”, підрозділ шведської охоронної компанії Securitas AB. А колишній підрозділ державних послуг (PGS) діє як “Securitas Critical Infrastructure Services Inc”.

Збільшення кількості приватних охоронних компаній зумовлене розвитком технічних засобів охорони. Індустрія технічних систем охорони розвивається швидкими темпами. Виробництво, інсталювання та обслуговування електронних і механічних систем впливають на тенденцію збільшення кількості осіб, які задіяні у сфері забезпечення охорони. Приватний сектор економіки має достатні фінансові можливості та зумовлює стрімке зростання чисельності працівників приватних охоронних служб. Витрати приватних охоронних служб і служб безпеки підприємств уже перевищують загальнодержавні витрати на забезпечення публічної безпеки та порядку.

Охорона громадського порядку охоронними компаніями обходиться дешевше, ніж поліція. Унаслідок цього цілі міста США в особі місцевих органів влади укладають угоди з охоронними компаніями для патрулювання вулиць, затримання правопорушників та іншого, одночасно скорочуючи видатки на утримання поліції. Мешканці таких міст, по суті, платять за це як за звичайні комунальні послуги. До співробітників таких охоронних компаній висуваються підвищені вимоги, аналогічні тим, які висуваються до державних поліцейських. Їхня юрисдикція обмежується містом, кварталом чи певним іншим об'єктом охорони, щодо забезпечення безпеки якого вони були найняті [2, с. 175].

У США діють добровільні групи боротьби зі злочинністю, які об'єднані у відповідні асоціації. Діяльність добровільних груп боротьби зі злочинністю спрямована, насамперед, на патрулювання вулиць, запобігання крадіжкам і грабегам, протидію поширенню наркотичних засобів на вулицях і у школах тощо. Асоціація добровільних груп допомоги поліції має свої представництва у 23 штатах і налічує понад 5 млн осіб. Зазначені особи діють у тісній співпраці з працівниками поліції. У поліцейських підрозділах проводиться навчання населення щодо виконання правоохоронних функцій, надається методична та практична допомога. Якщо до 1982 року діяльність добровільних груп боротьби зі злочинністю та добровільних груп допомоги поліції здійснювалася лише завдяки пожертвам і членським внескам, то

нині діє державна програма сприяння недержавним суб'єктам правоохорони, зокрема фінансова.

В окремих штатах діють спеціальні програми залучення населення до забезпечення безпеки в житлових районах. Зокрема, Центр із запобігання насильству і злочинам штату Каліфорнія і Каліфорнійська асоціація офіцерів із боротьби зі злочинністю розробили програму «Спостереження за безпекою мікрорайону представниками громадськості», яка, на думку генерального прокурора штату Каліфорнія, сьогодні є найефективнішим із наявних методів утримання злочинців за межами мікрорайону. Вона покладається на кращий із коли-небудь винайдених інструментів із боротьби зі злочинністю – на «доброго сусіда» [3, с. 35].

Програма «Спостереження за безпекою мікрорайону представниками громадськості» легко може бути пристосована до потреб жителів мікрорайону незалежно від того, де вони живуть – у багатоквартирних будинках або в сільській місцевості. Активні групи спостереження за безпекою мікрорайону представниками громадськості вносять до місцевої влади пропозиції щодо поліпшення вуличного освітлення, зміни розкладу патрулювання поліції або маршруту руху автотранспорту. Спільно з домовласниками і керівниками житлових будинків вони вирішують питання охорони окремих квартир, установки замків, поліпшення освітлення місць колективного користування (вестибюлю, пральних кімнат, ліфтів, коридорів, гаражів) та розробляють нові правила або навички для поліпшення охорони будівлі або майна власників [3, с. 37].

Спостерігається практика залучення до правоохорони листонош і кур'єрів. Зокрема, до їхніх функцій зараховано спостереження за станом правопорядку на їхньому маршруті. Ефективність діяльності листонош зумовлена знанням свого району. Крім того, як свідчить інформація Бюро статистики правосуддя (Bureau Of Justice Statistics), більшість кваліфікованих крадіжок (з використанням технічних засобів) із будинків здійснюється вдень, що співпадає з режимом роботи листонош. Листоноші проходять відповідне навчання під керівництвом спеціалістів з охорони та поліцейських. Листоноші зобов'язані лише повідомляти поліцію про підозрілих осіб і вчинені злочини. При цьому їм не рекомендовано самостійно вживати заходів щодо затримання злочинців, які зазвичай є озброєними. Зазначена діяльність є дієвим способом запобігання правопорушенням, елементом стримування правопорушників і не вимагає додаткових витрат.

Для курортних міст характерним є формування так званого добровільного резерву поліції. Наявність такого резерву допомагає працівникам поліції посилити можливості щодо забезпечення правопорядку влітку під час збільшення кількості відпочивальників. Особи, які виявили бажання вступити до добровільного резерву поліції, проходять перевірку, спеціальне навчання. Після здачі необхідних іспитів резервісти отримують право несення патрульної служби. Вони отримують дозволи на придбання та відкрите носіння зброї, а також отримують обмун-

дирування встановленого зразка. Зазначені особи під час несення служби мають ті самі права й обов'язки, що й звичайні поліцейські, за винятком того, що несуть службу не весь день, а декілька годин на день.

Окрім згаданої раніше Агенції Пінкертон, яка й донині забезпечує безпеку на залізниці по всій території, в США діє велика кількість приватних служб безпеки, які здебільшого обслуговують приватний бізнес. В окремих штатах приватні служби безпеки наділені статусом «спеціальна поліція», юрисдикція яких поширюється виключно на конкретні об'єкти охорони, будинки, крамниці, торгові центри, підприємства, навчальні заклади тощо.

Як зазначає американський історик Хізер Енн Томпсон (Heather Ann Thompson), «приватні охоронні фірми зросли на стільки, що здатні ледь не повністю замінити офіційну поліцію щодо забезпечення громадської безпеки і в більшості проблемних міст – від Нового Орлеана й до Міннесоти, і в окремих багатих районах, і в найбільш небезпечних районах Атланти та Балтимору» [4]. У Новому Орлеані спеціальна поліція, яка налічує 50 осіб, фінансується «добровільним» податком на готелі, забезпечує регулювання дорожнього руху та дотримання громадського порядку в центрі міста [5].

Водночас діяльність приватної «спеціальної» поліції зазнає критики з боку правозахисників. Зазначається, що працівники приватних поліцейських структур не зобов'язані дотримуватися всіх вимог, які ставляться до державних поліцейських, порушуючи при цьому Четверту поправу до Конституції США, яка гарантує захист від необґрунтованих обшуків і затримань.

Вказується, що в Сієтлі офіцери поліції Сієтла у вільний від роботи час працюють як приватні сили безпеки, на власному транспорті здійснюють патрулювання багатих кварталів. При цьому вони одягнені в уніформу, мають при собі поліцейські засоби зв'язку, поліцейську табельну зброю [5].

Відділ поліції Університету Чикаго (UCPD) є найкращим прикладом того, як приватним службам безпеки надано правовий статус приватних поліцейських сил та офіційні повноваження. Під юрисдикцією UCPD перебувають територія понад шість квадратних миль і 65 000 осіб, більшість з яких не є студентами. UCPD уповноважена здійснювати розслідування й здійснювати арешти без обов'язку розкривати для громадськості причини арешту. При цьому приватні

поліцейські структури не зобов'язані звітувати перед громадськістю про свою діяльність, посиляючись при цьому, що вони є приватними, а не публічними структурами. Крім того, у Нью-Йорку приватні поліцейські служби користуються всіма привілеями державних службовців, вони, окрім відкритого носіння та застосування вогнепальної зброї, відповідно до «New York State Criminal Procedure Law» наділені правом зупиняти будь-яку особу та обшукувати її [6].

Всесвітньо відомий експерт у галузі безпеки Брюс Шнаєр (Bruce Schneier) попереджає, що «порушення прав, жорстокість незаконної поведінки набагато частіше трапляються серед приватних охоронців, ніж справжніх поліцейських». Більшість законів, які захищають від зловживань поліцією, не поширюється на приватний сектор. Конституційні гарантії, які регулюють діяльність поліції, допит і збирання доказів не поширюються на приватних осіб. Інформація, яка є незаконною для урядових структур, може бути зібрана торговцями даних, а потім придбана поліцією [7].

Аналіз досвіду США стосовно участі недержавних суб'єктів правоохорони щодо забезпечення безпеки та порядку дає змогу зробити такі **висновки**:

1. США мають значний досвід залучення недержавних суб'єктів до забезпечення правопорядку, який у деяких аспектах є подібним до вітчизняного досвіду радянських часів. Різниця полягає в тому, що в нашій країні участь громадян в охороні правопорядку ініціювалася не самою громадою, а державними інституціями.

2. Для США характерним є надмірне і не досить контрольоване делегування поліцейських функцій у приватний сектор. Україна має зберегти за собою виключне право застосування спеціального примусу на своїй території. Наділення представників громадських формувань з охорони громадського порядку правом застосування примусу має бути під пильним контролем і наглядом із боку Національної поліції.

3. Позитивним убачається досвід США щодо використання листонош для запобігання та виявлення злочинів, який користується великою підтримкою громадськості та практично не вимагає додаткових витрат, а водночас є дієвим засобом, який стримує потенційних злочинців. Окрім працівників пошти доцільно залучати працівників соціальних служб, медичний персонал, що обслуговує населення, працівників житлово-комунальних служб тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Morn F. The eye that never sleeps: a history of the Pinkerton National Detective Agency. Indiana University Press, 1982. 244 p.
2. Юрко С.С. Недержавна охоронна і правоохоронна діяльність в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Одеса, 2017. 252 с.
3. Майоров В.И. Организация деятельности по охране общественного порядка в США, странах Европы и России: учебн. пособие. Челябинск: «Полиграф-Мастер», 2003 50 с.
4. Thompson H.A. Rescuing America's Inner Cities? Detroit and the Perils of Private Policing. Huffington Post. 06/25/2014. URL: https://www.huffingtonpost.com/heather-ann-thompson/rescuing-americas-inner-c_b_5526012.html.
5. Westneat D. A tale of 2 cities: Wealthy Seattle areas buy their own cops. The Seattle Times. Nov. 18, 2014. URL: <https://www.seattletimes.com/seattle-news/a-tale-of-2-cities-wealthy-seattle-areas-buy-their-own-cops>.
6. Gold H.K. Why Does a Campus Police Department Have Jurisdiction Over 65,000 Chicago Residents? Vice. Nov. 12, 2014. URL: https://www.vice.com/en_us/article/4w7p8b/why-does-a-campus-police-department-have-jurisdiction-over-65000-chicago-residents-1112.
7. Schneier B. Private Police Forces. Schneier on Security. URL: https://www.schneier.com/blog/archives/2007/02/private_police.html.