

## **ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕФОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ США**

Однією з найбільш гострих сучасних проблем управління у сфері внутрішніх справ не тільки для України, а й для більшості країн світу продовжує залишатися проблема підвищення ефективності управління процесами протидії злочинності, що становить загрозу прогресивному розвитку суспільства й реальну небезпеку всім цінностям, що охороняються законом. У зв'язку із цим актуалізуються питання організаційно-правового реформування діяльності правоохоронних органів і вивчення досвіду інших країн щодо вибору конкретних шляхів їх вирішення. Саме аналізу досвіду поступового організаційно-правового реформування діяльності деяких видів правоохоронних органів США на прикладі кінця минулого століття і присвячена дана стаття.

Сполучені Штати Америки мають у своєму розпорядженні доволі багатий досвід у сфері боротьби зі злочинністю. Її рі-

вень у цій країні є одним з найвищих у світі (досить відзначити, наприклад, що від злочинів у США вже загинуло значно більше людей, ніж від усіх воєн [1, с. 408, 409]). Високий рівень економічного розвитку дозволив державним діячам США активно (якщо можна так сказати) експериментувати у цій сфері, впроваджуючи у практику протидії злочинності різні теоретичні концепції, теорії й підходи.

У 70-ті роки у США відбувалися ті ж процеси, що й у Західній Європі: (а) соціальне реформування з метою усунення суспільних протиріч, (б) зменшення рівня соціальної дезорганізації, (в) великомасштабне експериментування у сфері пенітенціарії. Американською особливістю цих процесів було те, що соціальне реформування проходило обережніше порівняно з Європою, а реформи в кримінально-виконавчій системі були радикальнішими. Невизначені вироки міцно ввійшли в судову

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

практику цієї країни: питання про те, скільки реально повинен знаходитися за ґратами злочинець, вирішувала комісія клініцистів і тюремної адміністрації [9]. У США були створені установи диференціації виправного впливу й забезпечення роздільного тримання засуджених різного ступеня кримінальної враженості, а сам процес диференціації засуджених розпочинався з початком і закінчувався із закінченням строку тюремного ув'язнення на підставі використання: (а) спеціальних установ при в'язницях, (б) комісій з диференціації, (в) спеціальних приймальних і вибіркових центрів та груп з диференціації засуджених при органах юстиції [10].

Каральні органи значною мірою переорієнтувалися на соціальну профілактику. У поліції й ФБР були створені спеціальні підрозділи для попередження злочинів. Діяльність профілактичних служб у цих відомствах була вельми ефективною. Наприклад, в одній із транспортних компаній на західному узбережжі США втрати від крадіжок становили понад 7 тис. дол. на місяць. Після здійснення заходів, запропонованих співробітником ФБР, фахівцем із запобігання злочинів – змінити місце стоянки вантажівок, періодично здійснювати перевірки автомашин, які перевозили вантажі, ввести спеціальні

перепуски для обслуговуючого персоналу, частіше змінювати водіїв і практикувати несподівану заміну касирів – збитки компанії зменшилися більш ніж вчетверо [2; 1979. – № 1. – С. 27, 28].

За європейським зразком у США стали створюватись молодіжні суди [11]. Разом із тим, як і в більшості країн Європи, політика так званих «косметичних» соціальних реформ не дала позитивних результатів, бо злочинність продовжувала інтенсивно зростати. Приміром, у 1979 р. зростання досягло 9%, а в 1980 р. – вже 10%. Кількість убивств у 70-х роках зросла на 370%, пограбувань – на 300% [2; 1981. – № 3. – С. 3]. У 1980 р. у США було зареєстровано 13,3 млн. тільки тяжких злочинів, а загальна цифра зареєстрованих злочинів сягнула за 30 млн. (коефіцієнт тяжкої злочинності в розрахунку на 100 тис. населення склав 6000) [2; 1982. – № 1. – С. 3]. Соціальні реформи виявилися досить дорогими навіть для такої держави, як США. Крім того, їх результати були далеко не однозначними. Так, турбота про одиноких матерів, що виявилась у виплаті їм солідної матеріальної чи грошової допомоги розміром середньої заробітної плати, призвела до погіршення демографічної ситуації в країні. Американська родина втратила міцність, рівень роз-

водів став стрімко зростати й відповідно до нього підвищувався й рівень злочинності неповнолітніх, з часом зросла й злочинність дорослих [2; 1985. – № 2. – С.3].

Реформи у сфері пенітенціарії також потрапили під вогонь численної критики. Практика невизначених вироків і передачі реального відправлення правосуддя в руки медиків і тюремної адміністрації майже у всіх колах американського суспільства була визнана недемократичною. При цьому рівень рецидиву знизити теж не вдалось. У 1981 р. злочинність у США досягла свого апогею. І тоді деякі американські вчені стали висловлювати думку, що бентамівська система пропорційності тягаря злочину тягарю покарання є не такою вже й безглуздою. Створились реальні передумови щодо ренесансу класичних підходів до впливу на злочинність. Зокрема, 1979-1989 рр. врешті-решт і стали роками переходу до пропорційної системи призначення покарань [12].

У 80-ті роки президент Р. Рейган згорнув значну частину соціальних реформ. Великомасштабні кримінологічні експерименти також були припинені. Ставка в боротьбі зі злочинністю була зроблена на поліцейські сили. Дуже значні матеріальні кошти були асигновані на розши-

рення їх рядів і поліпшення технічного оснащення. Каральна практика посилилась. Почалося будівництво нових в'язниць. Законодавчо поліції і ФБР були надані досить широкі права в боротьбі із соціальним злом. Це відчули злочинці не тільки США, а й багатьох країн світу – від Колумбії до Гонконгу. Справа в тому, що держдепартамент США уклав низку міжнародних договорів, відповідно до яких спецслужби США стали проводити операції по знищенню транснаціональних мафіозних груп у багатьох країнах світу. Для боротьби зі злочинністю при проведенні широкомасштабних операцій активно використовувалися збройні сили. Багато військових структур (від берегової охорони до центру медичної розвідки збройних сил США) зробили суттєвий внесок у вплив на злочинність в американському суспільстві. В результаті це дало позитивний результат.

Тверді й жорсткі заходи спочатку стабілізували злочинність, потім її рівень почав знижуватись. У 1982 р. злочинність скоротилася на 3% [2; 1983. – № 1. – С. 3-5], а статистика 1983 р. була ще більш підбадьорюючою: знову скорочення, і досить значне – на 7% [2; 1984. – № 12. – С. 28]. Це був уже справжній успіх. Приборкання злочинності мало величезний суспільний ре-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

зонанс: президент Рональд Рейган придбав колосальну популярність і був переобраний на другий термін. У США й за кордоном люди побачили, що з кримінальним монстром можна справитись.

Але тенденцію до зниження криміналу не вдалося закріпити; через декілька років крива злочинності знову поповзла вгору. У 1985 р. кількість злочинів, зареєстрованих у США, зросло на 5%, а в південних штатах – на 9% [6]. Більше того, в русі злочинності намітилися досить тривожні тенденції: через те, що розвитку механізмів соціального контролю в період сподівання на силу поліції приділялось недостатньо уваги, по країні прокотилася хвиля насильства. Особливе занепокоєння викликало те, що з великих міст вона стала переміщатися в дрібні й середні [2, 1986. – № 8. – С.3]. Вуличний бандитизм, який раніше був долею лише так званих кримінальних центрів – Чикаго, Нью-Йорка, Детройта й низки інших крупних промислових центрів, став лихом для всього суспільства. Особливо сильно страждали від нього жителі малих міст, які звикли до відносно спокійного життя й не були готові до такого сплеску насильства. Неспроможною перед новим накатом насильницької злочинності виявилася й поліція [7]. Почали з'являтися

все нові й нові форми бандитизму, кримінальні рокери, фримени та інші, які створювали свої табори й комуни, за суспільною небезпекою вони стали конкурувати з організованою злочинністю. Наприклад, банди фрименів на жорсткі поліцейські заходи відповіли не менш жорстокими акціями, загрожуючи терором усім, хто намагався ввести їх у рамки закону. Їм удалося сформуванню потворну, але досить живучу ідеологію, яка володіє величезним криміногенним потенціалом і яка заснована на кримінальному тлумаченні «Біблії» і «Білля про права». Фримени заявили, що вони є антидержавною організацією, мають свій тіньовий уряд, не визнають ніякої влади. Керівники цього кримінального «уряду» виносять постанови про арешт представників місцевих органів влади і призначають нагороди (до 1 млн. дол.) за доставку в їх табір негодних їм прокурорів, суддів, поліцейських та ін. [1, с. 410].

У жовтні 1984 р. з ініціативи Р. Рейгана Конгрес США прийняв «Закон про всебічний контроль злочинності», що значно розширював повноваження правоохоронних органів у боротьбі з представниками кримінального світу. Однак правові заходи, що передбачають посилення впливу на злочинність, не були забезпечені системою інших заходів, вияви-

лися неспроможними проти наростаючої хвилі криміналітета: в 1984 р. було зареєстровано 11,8 млн. серйозних злочинів, у 1985 р. – 12,4 млн., у 1986 р. – 13,3 млн., у 1987 р. – 13,5 млн., у 1988 р. – 13,9 млн., у 1989 р. – 14,2 млн., у 1990 р. – 14,4 млн., у 1991 р. – 14,8 млн. [1, с. 410, 411].

У цьому зв'язку досить прозорими виявилися слова голови апеляційного суду США Д. Бейзлона, що від вуличної злочинності немає інших ліків, крім докорінних соціальних реформ, які зазвичай дорого коштують, малоефективні й непопулярні. Але це не повинно служити підґрунтям спрощеного підходу до проблеми. Не складно визнати соціальну несправедливість неминучою і змиритися із цим. Набагато складніше зрозуміти її недопустимість і знайти в собі сили боротися з нею [4]. Виявилось, що ігнорування гострих суспільних проблем чревате негативним розвитком багатьох соціальних процесів.

Економічна політика президента (так називана «рейганоміка») передбачала зсув державних фінансових пріоритетів з рішення соціальних проблем (таких, як безробіття, підтримка найбідніших прошарків населення та ін.) на фінансування правоохоронних органів. Чимало дослідників попереджали, що такі зрушення матимуть негативні

наслідки. Ще в 1979 р. Об'єднана економічна комісія Конгресу США констатувала, що при зростанні безробіття на 1,4% число ув'язнених і засуджених в американських в'язницях збільшується на 5,6% [5]. А вже 1985 р. підтвердив правоту їх висновків. Правда, одна з основних цілей Р. Рейгана була досягнута: на хвилі короткочасного успіху він був переобраний президентом на другий термін. У цьому цілі нації і президента не зовсім збігались: короткочасний успіх мав стратегічне значення для Р. Рейгана і лише тактичне – для суспільства. Захищений армією охоронців протягом другого президентського терміну, Р. Рейган зменшив асигнування на правоохоронні органи й узагалі не стільки приймав реальні й ефективні заходи впливу на злочинність, які руйнували б її, скільки активно імітував цю діяльність. У нього з'явилися інші інтереси: його вабили глобальні проекти зоряних війн, руйнування соціалістичної системи і встановлення нового світового порядку на американський зразок. Американці ж виявилися віч-на-віч зі зростаючою злочинністю, їм залишалося тільки сподіватись на краще майбутнє.

Прийнятий у 1986 р. «Антинаркотичний закон» («Anti-Drug Abuse Act») і комплексний закон 1987 р. «Про боротьбу зі зловжи-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ванням наркотиками і контроль їх поширення» також не змогли стримати наймогутнішу кримінально-наркотичну хвилю, оскільки корені цієї проблеми були занадто глибоко і поліцейській машині добратися до них виявилося не під силу.

Зауважимо, що світовий досвід показує: ефект жорстких заходів завжди недовговічний. І якщо первинний успіх не закріпити системою інших заходів впливу, крива злочинності знову поповзе вгору. Водночас під впливом виключно жорстких заходів кримінальний феномен почав змінюватися й обтяжуватись, а на соціальній арені з'явилися нові злочинці, які вчинювали найбільш тяжкі злочини. Твердість у впливі на злочинність, не забезпечена соціальними реформами, породила екстремізм.

До кінця 80-х – початку 90-х років стало цілком очевидно, що тільки поліцейськими й каральними заходами навести порядок у країні не вдасться. Серйозних змін зазнала поліцейська діяльність. Численні комісії, які перевіряли діяльність поліцейського відомства США, констатували, що ця структура ізолювалась від населення і не в змозі утворити свою власну субкультуру й контролювати кримінальну обстановку в країні. Дослідження вчених показали, що збільшення в

певному районі числа патрульних автомобілів не призводить до зменшення кількості вчинених там злочинів і позитивно не змінює почуття безпеки в мешканців, як і не сприяє почуттю задоволення роботою поліції. Використання патрульних машин породжує фізичну, психологічну й соціальну роз'єднаність поліцейських і простих людей. Із цього було зроблено висновок, що одного збільшення числа поліцейських для зміцнення порядку недостатньо. Необхідно змінювати методи роботи.

Аналіз ефективності реагування моторизованих поліцейських патрулів на сигнали про злочини також показав низьку результативність. Патрульна машина на прибуття до місця злочину витратила в середньому від 5-15 хвилин. За цей час (а сигнал про злочин зазвичай також надходить із запізненням) злочинці, як правило, встигали сховатися, тому поліція виявляла лише незначну частину реально вчинених злочинів. Певну кількість сигналів про вчинення злочинів поліція залишала без реагування, разом із тим значна частка зареєстрованих злочинів залишалась нерозкритою. Усе це призвело до зниження ефективності поліцейської служби, й у суспільстві знову став наростати скепсис із приводу можливості приборкати злочинність за допо-

могою твердих і жорстких каральних заходів. Окрім цього, за даними опитування, лише 34,7% американців виявили віру в можливість виправлення злочинців у в'язницях [1, с. 206-228].

Наприкінці 80-х – на початку 90-х років стратегічна лінія американської поліції стала змінюватись. Нова стратегія одержала назву «громадська поліцейська діяльність» (community policing), або «політика орієнтації на суспільство й суспільну думку». Основою її стала формула: головним завданням поліції є активна діяльність щодо попередження злочинів, а не реагування на повідомлення про вчинені злочини. Свою роботу американська поліція за прикладом японських колег сконцентрувала в мікрорайонах. Головний акцент перемістився на демонстрацію присутності в житлових районах. Причому поліцейські, щоб бути ближче до людей, значною мірою відмовились від використання автомобілів і стали користуватись велосипедами або патрулювати пішки. Особлива увага стала приділяти усуненню причин та умов злочинів, підтримці громадського порядку на вулицях, у житлах, припиненню актів вандалізму і превентивному вирішенню спірних питань, не даючи їм розвинути до кримінальної стадії. Поліцейські стали докладати зусиль, щоб залучити

самих громадян до процесу поліпшення їх життя в мікрорайоні, проводити роз'яснювальну-виховну роботу стосовно того, що кожен громадянин може зробити власний внесок у попередження й запобігання злочинності.

Довірчі відносини між поліцією і громадянами активно сприяли розкриттю злочинів та одержанню сигналів про місцезнаходження злочинців. Ефективність діяльності поліції зросла, у той час як фінансові витрати на поліцейську діяльність і втрата особового складу поліцейських при виконанні ними службових обов'язків значно зменшилися: щорічно в США гинуло вже тільки близько 60 поліцейських [1, с. 272-306].

Змінилися підходи й до використання поліцією досить традиційних заходів впливу на злочинців. Учені здійснили прикладне дослідження й установили, що застереження, які практикувала поліція стосовно порушників закону, ефективні лише щодо випадкових правопорушників. Більшість же попереджених сприймали цю акцію як підкріплення їх упевненості в безкарності. Стосовно таких типів злочинців за пропозицією науковців стали вдаватись до короткочасного затримання. За даними дослідників, його антикриміногенний ефект відчувався приблизно



## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

протягом року, тобто ще 12 місяців правопорушник утримувався від порушень закону. Тривалість тюремного ув'язнення все частіше стала обчислюватись не роками, а від однієї доби до одного тижня. Не останню роль у такій гуманізації стали відігравати й економічні розрахунки: наприклад, довічний строк позбавлення волі злочинця, якого засудили, коли йому було 25 років, у зв'язку з покращанням умов тримання засуджених у 90-х роках став обходитись державі від 600 тис. до 1 млн. дол. Разом із тим дослідження правників показали, що збільшення числа поліцейських на вулицях та в інших громадських місцях мало на злочинців більший стримуючий ефект, аніж збільшення тривалості тюремного ув'язнення чи позбавлення волі [1, с.307-330].

До числа ключових елементів стратегії поліцейської діяльності в США стали також відносити: (а) максимальне забезпечення видимої поліцейської присутності на вулицях і посилення контактів з населенням та інтенсивності поліцейської діяльності, спрямованої на виявлення й розкриття злочинів. Вагому роль у припиненні злочинів відіграло також й поліпшення екіпірування стражів порядку: рукавиці, що охороняють кисті рук від будь-яких ріжучих предметів, і зручні полегшені бронезилети, газова

зброя, спеціальні кийки, електрошокери тощо.

Підвищити рівень розкриття злочинів дозволило також використання: (а) лазерної та іншої оптичної техніки для виявлення відбитків пальців у випадках, які раніше вважались абсолютно безнадійними (на старих документах, пористих матеріалах і т.п.); (б) досягнень генної інженерії при роботі з речовинними доказами для ідентифікації осіб по слідах; (в) удосконалених методик застосування детекторів для перевірки вірогідності показань і відомостей підозрюваних, свідків та ін.; (г) методик складання соціально-психологічного портрета злочинця за характерними ознаками злочину й конкретної обстановки на місці його вчинення.

У США при розслідуванні злочинів стали практикувати використання гіпнозу [2; 1981. – № 4. – С. 15, 16]. Особливо перспективним ефективним напрямком діяльності поліції цієї держави слід вважати стало підвищення рівня її інформаційного забезпечення. У 1993 р. у ФБР було створено новий структурний підрозділ – Інформаційну службу кримінальної юстиції, в рамках якої об'єднали Національний центр інформації про злочини, Уніфіковану систему обліку й реєстрації злочинів та Автоматизовану систему ідентифікації



відбитків пальців. Дактилоскопірування за допомогою мас-тики поступово залишалося в минулому, а на зміну йому прийшло електронне сканування долоні людини. Спеціальний прилад, яким почали оснащувати кожну патрульну поліцейську машину, дозволив швидко сканувати відбитки пальців будь-якого підозрюваного прямо на вулиці, відразу направляти електронний запит в Інформаційну службу ФБР і вже через декілька хвилин одержувати на екрані дисплея вичерпну інформацію про затриманого [1, с. 272-280].

На початку 90-х років для профілактики тяжких наслідків дорожньо-транспортних подій в автомобілях стали застосовувати спеціальні пристрої – своєрідні надувні мішки, що кріпляться перед водієм і пасажирами, які у стиснутому виді досить компактні. У момент аварії спеціальний датчик ініціює хімічну реакцію (маленький вибух), мішки майже миттєво надуваються і створюють м'який захист, охороняючи від ударів і травм. Спеціальні до-

слідження показали, що в автомобілях, обладнаних цими пристроями, гине на 24% менше водіїв. У 1994 р. вже 91% автомобілів, зроблених у США, були обладнані такими захисними засобами і таке інше [8].

Значні надії у США покладаються на в'язниці типу «максі», що служать притулком для особливо небезпечних злочинців і становлять собою постійний карцер. Злочинців там не перевиховують, а ізолюють в одиночних камерах, поки вони не перестануть бути небезпечними для інших засуджених, персоналу в'язниці, населення [3].

У межах однієї статті практично неможливо достатньо повно висвітлити всі аспекти розглядуваних нами проблем. Вважаємо, що такі дослідження потребують свого подальшого розвитку, оскільки мають значну актуальність з урахуванням реалій сьогодення і не тільки теоретичне, а й практичне значення для становлення й розвитку вітчизняної юридичної науки управління у сфері внутрішніх справ.

**Список літератури:** 1. Бандурка О.М., Фролова О.Г., Бандурка О.О. Криминологія: Заг. ч. – Х.: Титул, 2006. – 446 с. 2. Проблемы преступности в капиталистических странах. 3. Роджерс Р. Исследования новых видов наказаний в исправительной системе США // Криминологические исследования. – М.: Юрид. лит., 1995. – С. 141-147. 4. Чепорнов Э. У ФБР новый противник – экстремисты штата Монтана // Лит. газ. – 1996. – № 14. 5. Crimes and Crime Rates // Statistical Abstract of the United States (The National Data Book). 114th Edition. – Washington, 1994. – P. 141. 6. Crime in the United States // Security World. – 1984. – № 12. – P. 3. 7. Crime in the USA // New York Times. – 1986. – July 27. 8. Junger-Tas J. Alternative Sanctions: Myth and Reality // European Journal on Criminal Policy and Research. – 1994. – V. 2. – № 1. – P. 44. 9. 2. Killias M. Sentencing Reform // European Journal on Criminal Policy

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

and Research. 1994. – V. 2. – № 1. – P. 19. 10. *Kratcoski P.* Correctional Counseling and Treatment. California, 1981. – P. 139-164. 11. *Singer S.* Juvenile Justice Reform in New York State // Law and Policy. – 1986. – № 8. – P. 457-483. 12. *Van Hirsch R.* Commensurability and Crime Prevention: Evolution Formal Sentencing Structures and Their Rationale // The Journal of Criminal Law and Criminology. – 1983. – V. 74. – № 1. – P. 209-249.

*Надійшла до редакції 12.12.2008 р.*

**УДК 347.73**

**М.А. Перепелица**, канд. юрид. наук  
*Национальная юридическая академия Украины  
имени Ярослава Мудрого, г. Харьков*

### **ЗНАЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ КАК ОСНОВНОГО СВОЙСТВА СУБЪЕКТА ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

В финансово-правовой науке вопросу финансовой правосубъектности уже отводилось должное внимание в различных ракурсах её понимания в работах Л.К. Вороновой, Н.П. Кучерявенко, М.В. Карасёвой, Н.И. Химичевой [См.: 6; 9; 14]. Несмотря на то, что данная проблематика представляет собой широкую сферу изучения, существуют некоторые положения, на которых не акцентировалось внимание учених и которые представляют определённый интерес при их исследовании. Это касается значения финансовой правосубъектности и её составляющих (финансовой право- и дееспособности) как основного, необходимого и неотъемлемого качества,

характеризующего понятие «субъект финансового права». Действительно ли данный признак выполняет основную и решающую функцию и в чём это выражается?

Основная задача настоящей статьи заключается в исследовании проблемы значения финансовой правосубъектности как необходимого основного свойства субъекта финансового права, роли и функциях её составляющих – финансовой правоспособности и дееспособности – при характеристике правовых возможностей участников финансовых правоотношений.

Наиболее ценным и значимым при исследовании понятия «субъект финансового права»