

Министерство внутренних дел Украины
НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Т. Джурканин
А. Негодченко
В. Сергевнин

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛИЦИИ США

Монография

Под редакцией
заслуженного юриста Украины, профессора
А.В. Негодченко

Харьков
2003

ББК 67.9 (4СПО) 301.163

Д 42

Рекомендовано к печати:

*ученым советом Юридической академии Министерства внутренних дел
(протокол № 2 от 16 октября 2003 г.);*

*ученым советом Национального университета внутренних дел
(протокол № 6 от 9.06.2003г.)*

РЕЦЕНЗЕНТЫ

А.М. Бандурка, доктор юридических наук, профессор, академик Академии правовых наук Украины; **О.Ф. Фрицкий**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины; **А.Н. Ярмыш**, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Академии правовых наук Украины

Д 42 Джурканин Т., Негодченко А., Сергевнин В.

Кадровое обеспечение полиции США: Монография / Под ред. засл. юриста Украины, проф. А.В. Негодченко. – Х.: Нац. ун-т внутр. дел., 2003. – 362 с.

ISBN

Рассматриваются исторические и теоретико-правовые аспекты формирования и развития механизма кадрового обеспечения полиции США. Дан сравнительный анализ систем и современных проблем подготовки, социально-правового статуса и особенностей управления персоналом правоохранительных органов Украины и США.

Для руководителей служб и подразделений, работников аппаратов по работе с персоналом органов внутренних дел, а также для ученых, соискателей и тех, кто интересуется вопросами кадрового обеспечения правоохранительных органов.

Розглядаються історичні й теоретико-правові аспекти формування й розвитку механізму кадрового забезпечення поліції США. Дано порівняльний аналіз систем та сучасних проблем підготовки, соціально-правового статусу та особливостей управління персоналом правоохоронних органів України та США.

Для керівників служб та підрозділів, працівників апаратів роботи з персоналом органів внутрішніх справ, а також для науковців, здобувачів та всіх, хто цікавиться питаннями кадрового забезпечення правоохоронних органів.

ISBN

ББК 67.9 (4СПО) 301.163

© Джурканин Т., 2003

© Негодченко А., 2003

© Сергевнин В., 2003

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Введение</i>	5
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ПЕРСОНАЛА СИЛ ПРАВОПОРЯДКА США: ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ	
1.1. Место и роль сил правопорядка США в системе государственной власти	21
1.2. Историко-правовой генезис концепции кадрового обеспечения сил правопорядка США	39
1.3. Теоретико-правовые основы формирования персонала сил правопорядка США в современный период	56
Глава 2. ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС ОФИЦЕРА ПОРЯДКА США: ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ	
2.1. Правовое регулирование полномочий полицейского и условий прохождения службы	78
2.2. Принцип равной доступности как основа закрепления юридического статуса полицейского США	101
2.3. Научный анализ деятельности сотрудника в формировании функциональных параметров полицейского	119
Глава 3. ФОРМИРОВАНИЕ И ПОДГОТОВКА ПЕРСОНАЛА АМЕРИКАНСКОЙ ПОЛИЦИИ	
3.1. Правовое регулирование процессов рекрутирования и отбора на службу в полицию США	131
3.2. Правовые аспекты подготовки персонала полиции США	152
3.3. Правовые условия закрепления полицейских в процессе прохождения испытательного срока, служебной подготовки и получения высшего образования	176
Глава 4. СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОФИЦЕРОВ ПОРЯДКА США	
4.1. Место и роль профессиональных союзов в системе социально-правового обеспечения деятельности офицеров порядка	197

4.2. Добровольные организации, объединения и ассоциации полицейских как специфическое звено координации отношений между персоналом правоохранительных органов и общественно-политическими институтами и гражданами США	214
4.3. Социально-правовое обеспечение управления субкультурой и мотивацией в работе с кадрами полиции	227
Глава 5. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ США И УКРАИНЫ	
5.1. Критерии сравнения систем кадрового обеспечения в деятельности правоохранительных органов	243
5.2. Соотношение систем работы с персоналом правоохранительных органов Украины и США	269
5.3. Роль руководителей и аппаратов по работе с персоналом в формировании кадрового потенциала правоохранительных служб Украины и США	283
<i>Заключение</i>	305
<i>Список использованных источников</i>	309

ВВЕДЕНИЕ

Монография посвящена историческому и теоретико-правовому анализу проблем формирования и развития механизма кадрового обеспечения полиции США.

Актуальность темы обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с укреплением кадрового потенциала органов внутренних дел как важнейшей гарантии обеспечения законности и правопорядка и формированием в Украине действенного механизма социально-правового регулирования многообразных сфер развития общества и новой модели правоохранительных органов, требующих качественного изменения системы работы с сотрудниками. Совершенствование кадрового обеспечения правоохранительных органов и в первую очередь органов внутренних дел является важнейшей гарантией формирования юридических и социально-политических основ правовой государственности.

Задача борьбы с преступностью в современной Украине выходит за рамки узковедомственной проблемы и поднимается на общегосударственный уровень. До недавнего времени проблема подбора, подготовки и образования, расстановки кадров для правоохранительных органов решалась, как правило, директивным путем. Анализ кадровой ситуации в органах внутренних дел, прямо влияющей на эффективность оперативно-служебной деятельности всей системы МВД Украины, показывает, что разрыв между уровнем материальной обеспеченности, степенью социально-правовой защищенности персонала и значительно возросшими нагрузками на личный состав, вызванными ростом преступности, возникающими внутренними конфликтами, привел к осязаемому размыванию профессионального кадрового ядра, снижению престижа службы, оттоку наиболее квалифицированных кадров.

Усложнение содержания, форм и методов кадровой работы в правоохранительных органах, возрастание нагрузки и требований к уровню квалификации и профессионализма в системе МВД Украины породили ряд противоречий, которые не могут быть разрешены в рамках традиционного способа организации формирования кадров. Наиболее существенными из них являются:

- между системным характером процесса формирования профессионализма сотрудников правоохранительных органов и неупорядоченностью в его обеспечении со стороны управленческих, фи-

нансовых и научно-методических структур;

- между требованиями стандартизации и универсализации в содержании кадровой работы и преувеличением местных особенностей со стороны региональных органов управления системы правоохранительных агентств;

- между требованиями междисциплинарной интеграции и усиления практического обучения в содержании профессиональной подготовки работников правоохранительных органов и узкой специализацией научно-методического обеспечения процесса подготовки кадров;

- между необходимостью внедрения личностно-ориентированного подхода в кадровой работе среди сотрудников и отсутствием системы его обеспечения на каждом из этапов профессионального становления специалиста правоохранительных органов;

- между системами технологий кадровой работы в правоохранительных органах в Украине и за рубежом;

- между уровнем решения социальных проблем персонала правоохранительных органов и социально-экономическим потенциалом современного украинского государства.

Разрешение указанных противоречий возможно лишь при условии исторического и теоретико-правового анализа, концептуального обоснования и разработки системы социально-правового и научного обеспечения кадровой работы с сотрудниками правоохранительных органов. Сущность теоретико-правовых проблем использования кадрового потенциала в совершенствовании деятельности правоохранительных органов заключается в том, что кадры должны рассматриваться как решающее условие достижения стратегических целей системы правоохранительных органов.

Актуальность темы обусловлена также существующей потребностью не только в модернизации всей системы государственной службы, но и в интеграции органов внутренних дел Украины в систему правоохранительных органов мирового сообщества, что, естественно, требует значительного повышения качества работы с персоналом и использования положительного международного опыта. В этом отношении наибольший интерес представляет опыт полиции США, имеющей стабильный, профессионально подготовленный персонал. Это настоятельно диктует необходимость фундаментального научного исследования кадрового и социально-правового обеспечения деятельности полиции США в историческом и теоретико-правовом аспекте. Такой подход предполагает прежде всего рассмотрение кадровой работы правоохранительных

органов США во всем многообразии и противоречивости ее существенных проявлений, оцениваемых в контексте истории становления и развития правоохранительной функции американского государства и теоретико-правовых, социальных и организационных точек зрения. Традиционный подход к пониманию эффективности и критериев оценки социально-правовой стороны кадровой работы полиции США, отсутствие системного теоретико-правового видения ее содержания, социальной природы и обусловленности, попытки ее анализа без учета международного, в том числе украинского, опыта оказались непродуктивны. В связи с этим возникает необходимость комплексного и междисциплинарного исследования кадрового и социально-правового обеспечения деятельности полиции США.

Все это настоятельно диктует необходимость фундаментального научного исследования теоретико-правовой стороны содержания и структуры кадровой работы, подготовки сотрудников правоохранительных органов, механизмов ее формирования и повышения эффективности, их осмысления с таких теоретико-методологических позиций, которые бы обеспечивали максимально широкое во времени и пространстве видение соответствующей проблематики.

Реформирование органов внутренних дел предполагает интегрирование последних в мировую систему специальных служб. Осуществление деятельности на основе принятых в мировой практике дел немыслимо без детального анализа методов и стратегий деятельности полиции зарубежных стран с устоявшейся демократией. Анализ и применение этих стратегий, адаптированных к условиям Украины, в совокупности со сложившимися традициями и историческим опытом работы правоохранительных органов украинского государства позволят синтезировать наиболее приемлемую в наших условиях систему управления кадровой работой.

Анализ факторов, свидетельствующих о высокой степени актуальности данной темы исследования, позволяет объединить их в следующие группы:

- геополитические интересы Украины требуют глубокого теоретического исследования и понимания системы управления персоналом одной из самых специфических сфер исполнительной власти – правоохранительных органов;

- необходимость участия в создании единого пространства борьбы с национальной и международной преступностью предполагает формирование предпосылок для прямого взаимодействия сотрудников соответствующих подразделений правоохранительных органов, сложившихся в разных политических, экономических, социальных, идеологических,

технологических условиях и потому весьма отличающихся по характеру и способам работы в аспекте человеческого фактора;

- отход от изоляционизма, как доминирующей на протяжении практически всего прошлого столетия политики в области отечественного правоохранения, и потребность в изучении и использовании в национальной практике зарубежного опыта правоохранительной деятельности и подготовки профессионального персонала;

- необходимость организации обучения сотрудников для подразделений по борьбе с транснациональной преступностью, НЦБ Интерпола, специалистов, командируемых для участия в миротворческих миссиях ООН, подготовка которых была бы конвертируемой в отношении зарубежных партнеров, а действия, отношения сотрудников иностранных институтов права и закона понятными для украинской стороны;

- проведение совместных научных исследований по актуальным проблемам правоохранительной деятельности и совершенствование подготовки соответствующих кадров;

- необходимость осуществления маркетинга и обеспечения подготовки кадров на компенсационной основе, привлечение средств международных и национальных фондов для развития научно-исследовательской и учебно-материальной базы образовательных учреждений правоохранительных министерств.

Обращает также на себя внимание провозглашение и закрепление в основополагающих актах Украины приоритета личности, ее прав и свобод. В статье 3 Конституции Украины закреплено, что человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью. Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Государство в ответе перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства.¹ Это кардинальное изменение свидетельствует о переориентации в современных условиях социальной и кадровой политики. Базисная идея может быть сформулирована как служение государства людям, гражданам, а не наоборот, как это было в недалеком идеологизированном прошлом нашего общества.

Современное общественное развитие характеризуется высоким динамизмом социальных и технологических процессов, требующих нового уровня подготовленности личности, профессионального мастерства и

¹ Конституція України: Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. Ст. 141.

ответственности. Анализ зарубежной и отечественной литературы по вопросам работы с персоналом показывает, что качество субъективного фактора приобретает все большее значение в развитии любой отрасли человеческой деятельности.²

В настоящее время от правоохранительных органов требуется формирование такого кадрового состава, который обеспечил бы взаимодействие гражданина и государства на основе социального партнерства. Это обусловлено быстрым процессом формирования в Украине гражданского общества, ориентированного на приоритеты общечеловеческих ценностей.

Актуальность данной темы исследования обусловлена и причинами научно-интеграционного характера. Наличие большого числа разработок в этой области в странах Западной Европы и США при заметной интенсификации научного обмена влечет настоятельную необходимость сопоставления и оценок достигнутых результатов, анализа общего и особенного в ходе осуществления кадровой политики, более глубокого проникновения украинского опыта в мировое правовое пространство.

Данное исследование обращено к изучению опыта США и Украины, а также других стран с целью выявить общие тенденции и закономерности развития механизма кадрового и социально-правового обеспечения деятельности полиции и органов внутренних дел в современном мире, так и соответствующим образом использовать удачные концептуальные решения, найденные в этих странах, либо избежать допущенных там ошибок.

В целом проблемное пространство данной темы имеет еще немало «заповедных» мест, в том числе и в аспекте настоящего исследования.

Во-первых, в условиях радикальной трансформации общества, повлекшей изменение модели правоохранительных органов, должен измениться сам стиль взаимоотношений между обществом и институтами, обеспечения законности и правопорядка, стиль руководства, подбора,

² *Ануфриєв М.І.* Основні напрямки кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України (організаційно-правовий аспект). – Х.: Вид-во НУВС, 2001. – 236 с.; *Бандурка О.М., Соболев В.О.* Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: Підруч. для вищ закл. освіти МВС України. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 480 с.; *Горожанин А.В.* Кадры органов внутренних дел: современные проблемы обеспечения. – С.Пб.: Санкт-Петербург. ун-т МВД России, 1999. – С. 4; *Сальников В.П.* Образование и кадровая политика в органах внутренних дел: инновационные процессы и проблемы реформирования. // Вестн. Санкт-Петербург. ун-та МВД России. – 1999. – № 1. – С. 14-16; *Cox S.M.* Police: Practices, perspectives, problems. – Boston: Allyn and Bacon, 1996. – P. 96; *Roberg R.R., Kuykendall J.* Police Organization and Management: behavior, theory, and processes. – Belmont: Wadsworth, 1990. – P. 230; *Swanson C.R., Territo L., Taylor R.W.* Police Administration: structures, processes, and behavior. – New Jersey: Upper Saddle River, 1998. – P. 254 и др.

подготовки и выдвижения кадров, прогнозирования кадрового обеспечения прежде всего с точки зрения нацеленности их на обеспечение прав и свобод граждан.

Во-вторых, нуждаются в переосмыслении теоретико-правовые основы организации и функционирования кадровой составляющей правоохранительных органов в целом и органов внутренних дел в частности.

В-третьих, с изменением кадровой парадигмы, сложившейся за последнее десятилетие, непосредственно связано расширение общественно-полезной деятельности правоохранительных институтов общества, дальнейшая гуманизация этой деятельности.

В-четвертых, правоохранительные органы Украины и США испытывают дефицит в квалифицированном, образованном и добросовестном персонале, поэтому идет весьма интенсивный поиск новых форм и методов работы с кадровым потенциалом. В деятельности современных правоохранительных органов США и Украины обнаруживаются новые парадигмы обеспечения законности и правопорядка. Рождение современных идей является в определенной степени результатом трансформации общества в целом и целенаправленной политики установления и развития партнерских отношений между правоохранительными агентствами и гражданами в частности. Новые теоретические разработки и практические методы в организации полицейской службы США могут быть объединены под названием «коммунальная полиция». Данная модель полиции предполагает иные решения в кадровой политике, так как от полицейских теперь требуется не просто поддержание порядка и раскрытие преступлений, а решение различного рода теоретических и социальных проблем, поддержание тесных связей с общественностью.

В-пятых, представляется актуальным исследование широкого спектра проблем, связанных с профессиональной подготовкой полицейских вообще, и проблем высшего образования для сотрудников правоохранительных органов в частности.

В-шестых, данная проблема находится в центре внимания общественности современных правоохранительных органов Украины и США.

Однако нельзя не отметить, что мегатенденцией развития полицейских департаментов является постоянное возрастание образовательных требований к уровню профессиональной подготовки и ее стандартов. И эта тенденция является вполне обоснованной, так как является отражением ожиданий американского и украинского обществ в отношении правоохранительных органов.

В-седьмых, системы уголовного правосудия Украины и США в настоящее время все более обеспокоены новым сектором криминальной активности и ее новыми разновидностями, как, например, «беловорот-

ничковая преступность», объединяющая высокообразованных и высокоинтеллектуальных преступников. Это означает, что полиция должна дать адекватный ответ на новые реалии криминализации украинского и американского обществ и, прежде всего, иметь физически развитых, профессионально подготовленных и образованных сотрудников.

В-восьмых, сравнение национального и международного опыта убеждает в том, что в Украине, США, Канаде и Великобритании уже выработаны и весьма успешно действуют стандарты профессиональной подготовки среднего специального, а также высшего образования для сотрудников правоохранительных органов. Профессиональное образование для сотрудников права и порядка данных стран уже стало нормой и не выходит за рамки обыденных представлений и ожиданий в отношении правоохранительных органов.

В-девятых, актуальность данного исследования объясняется насущной для украинской и американской полиции потребностью следовать путем наращивания интеллектуального потенциала и образовательного уровня сотрудников.

В-десятых, по сравнению с иными профессиями и специальностями профессия сотрудника правоохранительного органа чрезвычайно сложна и во многих отношениях более значима для современного общества, обеспокоенного ростом преступности.

Широкий анализ состояния кадровой работы в правоохранительных органах в Украине и в Америке свидетельствует о том, что проблема использования новых резервов и ресурсов для формирования таких сотрудников, которые бы могли эффективно вести борьбу с преступностью и защищали права граждан, подвергается испытаниям.

Степень разработанности темы исследования. В силу идеологического и политического противоборства США и СССР на протяжении большей части прошлого столетия опыт американских правоохранительных органов игнорировался или отрицался советскими исследователями, как в теоретическом, так и в практическом отношении.

В особенности это касалось управления персоналом и профессиональной подготовки. Изучение кадрового аспекта деятельности правоохранительных органов США в зарубежной юридической литературе получило определенный импульс только с 1960-х годов. Основные понятия, принципы, методы и технологии кадровой работы в правоохранительных органах, а также место государства и общества в процессе формирования и функционирования этого теоретико-правового явления достаточно подробно рассматривались в трудах Ларри Гувера, Брюса Берга, Лесли Бакли, Дэвида Картера, Аллена Саппа, Майкла Датцкера, Лоуренса Шермана и других.

В Украине исследованию зарубежного опыта в этой сфере уделялось недостаточно внимания. Возможности применения зарубежного опыта в деятельности органов внутренних дел Украины в последние годы привлекает внимание ученых, что нашло отражение в ряде публикаций. Однако на сегодняшний день в Украине и за рубежом практически не существует специальных исследований, посвященных вопросу применения международного опыта подготовки кадров. Имеется ряд работ, содержащих преимущественно описание зарубежного опыта, в том числе и по вопросу организации подготовки кадров.³

Вместе с тем комплексного теоретико-прикладного исследования по данной теме в отечественной научной литературе до последнего времени не было.

Кадровые аспекты работы полиции анализируются в обобщающих трудах, посвященных этой разновидности правоохранительных органов и кадровой политике в целом.⁴

В российской и украинской литературе практически не затронуты решения судебных органов США по кадровым вопросам. В процессе работы над монографией широко использовались труды американских, канадских и английских авторов. Одно из наиболее глубоких аналитических исследований литературы по проблемам кадровой работы и подготовки персонала среди зарубежных авторов – это докторская диссертация английского исследователя Льюиса Брауна.⁵ В ней анализируется английская и американская литература, рассматривающая проблемы рекрутирования, отбора и подготовки кадров за последние четверть века, рассмотрены правовые, организационные и социальные аспекты подготовки кадров правоохранительных органов США и Англии.

Исследователи США полагают, что кадры полиции обязаны не

³ См.: Бельсон Я.М. Россия в ИНТЕРПОЛе. – С.Пб., 1995. – С. 238; Герасимов А.П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции. – М., 1992. – С. 126; Материалы участников второй конференции руководителей высших полицейских учебных заведений стран Центральной и Восточной Европы. – Челябинск, 1994. – С. 27; Негодченко О.В., Тертишник В.М. Міжнародне співробітництво у сфері правосуддя: Навч. посіб. – Д.: Поліграфіст, 2002. – 68 с.; Полиция и борьба с преступностью за рубежом. – М., 1991. – С. 204; Сергеевнин В.А. Рекрутирование, отбор и обучение полицейских в США. – М., 1994. С. 24; Шушкевич И.Ч. Зарубежный опыт и реформа подготовки кадров для ОВД России. – Рязань, 1994. – С. 25; *Его же*. Из зарубежного опыта подготовки сотрудников правоохранительных органов. – Челябинск: Челябинск. юрид. ин-т МВД РФ, 1997. – 130 с. и др.

⁴ Лойт Х.Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (исторический и организационно-правовой аспект): Дис. ... д-ра юрид. наук. – С.Пб., 1998. – С. 116

⁵ См.: Льюис Б. Эффект подготовки и использования опыта в отношении полицейских рекрутов: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Ун-т Кардиффа, Уэльс, Англия, 1982. – 193 С. (на англ. языке).

только предоставлять защиту населения, но и поддерживать общественный порядок, а также обслуживать граждан⁶. Функция обслуживания в данном случае мало сочетается с традиционным представлением о полиции, как о «борце против преступности». Эгон Битнер подчеркивает, что центральной проблемой полицейской организации является безоговорочное применения силы в обществе, главными ценностями которого являются свобода, демократия и порядок. Этот исследователь полагает, что для разрешения данной проблемы государство создает разного рода мифы, символы, скрывающие истинное предназначение полиции.⁷ Ряд исследований американских ученых специально посвящены анализу кадровых аспектов в отношении сотрудников полиции⁸.

В литературе об американской полиции обнаруживается значительное разнообразие типологии и классификации функций отделов по работе с персоналом агентств.⁹ Однако роль таких отделов в формировании кадров специально не рассматривается.

В американской литературе процессы рекрутирования, отбора и подготовки основываются на анализе содержания работы сотрудника правоохранительных органов.¹⁰ В настоящее время термин «анализ содержания работы» употребляется чаще всего в контексте изучения характеристик службы, которые ассоциируются с процессами отбора на службу, оценкой ее эффективности, определением денежного вознаграждения, задачами профессиональной подготовки и т.д.¹¹

Существенный вклад в выработку концептуальных основ рекрутирования как особой стадии подготовки кадров внесли работы ряда американских и английских исследователей, где содержится анализ двух

⁶ *Goldstein H.* Problem-Oriented Policing. – NY: McGraw Hill, 1990. –P. 11.

⁷ *Bittner E.* The Functions of the Police in Modern Society: A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models. – Chevy Chase, MD: National Institute of Mental Health, 1970. – P. 23.

⁸ *Ackerman T.H.* Guide to Careers in Federal Law Enforcement. – Traverse City: Sage Creek Press, 1999. – p.8; *Stephens W.R.* Careers in Criminal Justice. – Boston: Allyn and Bacon, 1999. – 92 p.; *Frerkes L.R.* Becoming a police officer. Incline village: Copperhouse publishing company, 1998. – 134 p.; *Josi D.A., Sechrest D.K.* The Changing Career of the Correctional Officer. – Boston: Butterworth-Heinemann, 1998. – 184 p.; *Harr J.S., Hess K.M.* Seeking employment in criminal Justice and Related Fields. – Belmont, CA: Wadsworth, 2000. – 370 p.

⁹ *Bennett, W.W. and Hess, K.M.* Management and supervision in law enforcement (2-nd ed.). – St. Paul, MN: West Publishing Company, 1996. – P. 174; *Holman, J.E. & Quinn, J.F.* Criminal justice: Principles and perspectives. – St. Paul, MN: West, 1996. – P. 276; *Whisenand, P.M., Rush, G.E.* Supervising Police Personnel. – Upper Saddle River, NJ.: Prentice Hall, 1998. – 368 P.

¹⁰ *Crane D.P.* Personnel: The Management of Human Resources. Belmont, CA: Wadsworth, 1979. P. 93.

¹¹ *Kitzman B.C., Stanard S.J.* The Job of Police Chief in the State of Illinois // Public Personnel Management. – 1999. – Vol. 28. – № 3. – P. 473-499.

принципиально различных систем - закрытой и открытой моделей набора, или рекрутирования.¹²

Англо-американские ученые серьезно и плодотворно занимаются изучением проблемы, связанной с научной обоснованностью процедуры отбора на работу в полицию.¹³ Важно отметить, что главная направленность таких исследований - анализ содержания работы полицейского и создание на этой основе эталонной модели отбора кандидатов, имеющих необходимые профессионально значимые качества.¹⁴ В последнее время довольно большое внимание стало уделяться таким стадиям отбора, как письменные экзамены и психологическое тестирование.¹⁵

Имеется ряд работ, посвященных обоснованию принципов и моделей обучения полицейских и сотрудников правоохранительных агентств. Многообразными и глубокими исследованиями в этой области занимается Федеральное бюро расследований США.¹⁶

Анализ степени изученности проблемы убеждает в необходимости углубленного осмысления опыта работы полицейских структур иностранных государств как в целях научного обоснования и использования принятых ими процедур кадрового обеспечения, так для их дальнейшего совершенствования. Мало разработанной остается такая важная сторона проблемы, как применение индивидуальных методик.¹⁷ Эта работа в странах американского и европейского континентов ведет-

¹² Territo L., Halsted J.B., Bromley M.L. Crime and Justice in America: A Human Perspective. – 5-th ed. – Boston: Butterworth-Heinemann, 1998. – P. 299-305; LaGrange R.L. Policing American Society. – 2-nd ed. – Chicago: Nelson Hall Publishers, 1998. – P. 285-315; Schmalleger F. Criminal Justice today: An Introduction Text for the Twenty-First Century. – 5th ed. – New Jersey: Upper Saddle River Prentice Hall, 1999. – P. 230-232; Brand D. The Future of Law Enforcement Recruiting: The Impact of Generation // The Police Chief. – August, 1999. – P.54-63.

¹³ См.: Christian K., Edwards S. Law Enforcement Standards and Training Councils // Journal of Police Science and Administration. – 1985. – № 13 (1).– March; Lumb R. Standards of Professionalization: Do the American Police measure up? // Police studies. – 1994. – Vol. XVII. – № 23; Doerne, W.G. Recruitment and Retention. In: Contemporary Policing: Personnel, Issues, and trends. Edited by M.L. Dantzker. – Boston: Butterworth-Heinemann, 1997. – P. 53-74.

¹⁴ См.: Sauls J. Establishing the Validity of Employment Standards // FBI Law Enforcement Bulletin. – 1995. August. – P.5; Conser, J.A., Russel, G.D. Law Enforcement in the United States. – Gaithersburg: An Aspen Publication, 2000. – P. 293-309. В докторской диссертации Джеймс Уорнер дал анализ основным стандартам профессиональной подготовки в масштабах США (см.: Warner J.L. Police Professional Standards in the United States. Unpublished doctoral dissertation. – Central Missouri State University: Warransburg, 1990. – 357p.

¹⁵ Carter, D.L. The Police and the Community. 6th edition. – New Jersey: Upper Saddle River, 1999. – P. 176-186.

¹⁶ Dantzker M.L. Understanding Today's Police. – New Jersey: Upper Saddle River, 2000. P.248-271.

¹⁷ Reid S.T. Criminal Justice. – 5th edition. – St. Paul: Coursewise Publishing Inc., 1999. – P.81-82

ся все еще недостаточно интенсивно.

Особенно слабо изучена связь теоретико-правовых аспектов формирования кадров правоохранительных органов с проблемами развития американского общества. Основная масса исследований носит исключительно прикладной характер.

Исследователи американских полицейских академий ограничивали круг рассматриваемых вопросов тем влиянием, которое профессиональная подготовка оказывает на рекрутов.¹⁸ Майкл Чарльз рассмотрел работу и социализацию женщин-офицеров в полицейской академии штата Мичиган, а также оценил эффективность оздоровительной программы для рекрутов, проводимой в Институте подготовки полицейских штата Иллинойс.¹⁹

Ряд авторов дали анализ социализации рекрутов (курсантов) в полицейских академиях штата Техас и города Нью-Йорк, а также их биографические данные, чтобы определить пригодность данной категории сотрудников к полицейской службе.²⁰ Отдельные работы посвящены истории и развитию Федерального центра подготовки сотрудников правоохранительных органов (Federal Law Enforcement Training Center) на протяжении первых лет его существования.²¹

Также была проанализирована роль стрессового и нестрессового обучения в шерифской полицейской академии округа Лос-Анджелес, что стало первой попыткой показать эффективность подготовки полицейских в условиях квазивоенной модели с использованием принципов обучения взрослых.²²

Проблема высшего образования для полиции стала серьезно обсуж-

¹⁸ *Weinblatt R.B.* New Police Training Philosophy: Adult Learning Model on Verge of Nationwide Rollout. // *Law and Order*, August 1999. p. 84-90

¹⁹ *Charles M.T.* Training For 2000 and Beyond // *Command*. – December, 1993. – P. 7-8; *Charles M.T.* Pre-Service Training For Local Law Enforcement Officers // *IPA Official Journal*. – April, 1996. – P. 12-16; *Charles M. T.* Latest training innovations utilized by PTI // *Illinois Police Association Official Journal*. – 1995. –P. 25; *Charles M. T.* Use of simulators to train officers on the rise // *Illinois Police Association Official Journal*. – 1995. – P. 21-22; *Charles M. T.* Excellence in police academy training // *Command: An Official Publication for the Illinois Association of Chiefs of Police*. – 1996. – P. 14-16; *Чарльз М.Т.* Профессиональная подготовка сотрудников полиции (милиции) США и России. – СПб: Санкт-Петербургск. ун-т МВД России, «Алетейя», 2000. – 224 с.

²⁰ *Hooper M.* Becoming a Policeman: Socialization of Cadets in the Police Academy // *Urban Life*. – 1977. – № 6(2). – P. 149-170; *Fielding N.G.* *Joining Forces: Police Training, Socialization, & Occupational Competence*. – NY: Routledge, Chapman & Hall, Inc, 1988. – 246 p.

²¹ *Calhoun F.S.* *The Trainers: The Federal Law Enforcement Training Center and the Professionalization of Federal Law Enforcement*. – Glynco, GA: Federal Law Enforcement Training Center, 1996. – 217 p.

²² *Earle H.H.* *Police Recruit Training Stress vs. Non-Stress. A Revolution in Law Enforcement Career Programs*. – Springfield: Charles Thomas, 1973. – 124 p.

даться в научной литературе сравнительно недавно. В фундаментальных работах, посвященных системе уголовного правосудия в целом и подготовленных Ларри Гувером, Брюсом Бергом, Лесли Бакли, Дэвидом Картером и Алленом Саппом, Робертом Ворденом, Майклом Датцкером, Лоуренсом Шерманом и Ворреном Беннисем, Джоном Криммелем, данная проблема нашла самое общее отражение.²³ Однако указанные авторы сыграли важную роль в постановке проблемы и в привлечении внимания научной общественности к вопросу высшего образования для сотрудников правоохранительных органов. И, как результат, начиная с 1970-х годов, все возрастающие усилия исследователей были направлены на решение данной проблемы.

В этот период появляются работы, специально посвященные отдельным сторонам данной проблематики: влиянию высшего образования на эффективность работы полицейского²⁴, отношению офицера полиции к работе²⁵; влиянию высшего образования на действия полицейского по усмотрению²⁶; влиянию на личность профессионала-полицейского²⁷; высшему образованию и этике полицейского²⁸; влиянию на развитие цинизма среди полицейских²⁹; влиянию на

²³ См.: *Swanson C.* An uneasy Look at College Education and the Police Organization // *Journal of Criminal Justice.* – 1977. – № 5(4). – P. 311-320; *Sherman L.* The Cases of Police Behavior: The Current State of Quantative Research // *Journal of Research in Crime and Delinquency.* – 1980. – P. 69-100.

²⁴ *Cascio W.* Formal Education and Police Officer Performance // *Journal of Police Science and Administration.* – 1977, № 5(1). P. 89-96; *Cohen B. and Chaiken J.* Police Background Characteristics and Performance: Summary. – NY: Rand Institute, 1972. – P. 67; *Sanderson B.* Police Officers: The Relationship of a College Education to Job Performance // *Police Chief.* – 1977. – № 44(1). – P. 62.

²⁵ *Buzawa E.* Determing Patrol Officer Job Satisfaction // *Criminology.* – 1984. – № 22(1). P. 61-82.

²⁶ *Fincherman J.O.* Higher Education and police Discretion // *Journal of Police Science and Administration.* – 1975. – №3. – P. 450-457.

²⁷ *Greene J., Bynum T. and Webb B.* Patterns of Entry, Professional identity and Attitudes toward Crime-related Education: A Study of Criminal Justice and Criminology Faculty // *Journal of Criminal Justice.* – 1984. – № 12. – P. 39-60; *Regoli R. M.* The effects of college education on the maintenance of police cynicism // *Journal of Police Science and Administration.* – 1976. – № 4. –P. 340-45; *Sapp A.D.* Issues and trends in police professionalism. Criminal Justice Monograph. – Huntsville, TX: College of Criminal Justice, Sam Houston State University, 1978. – P. 35-47.

²⁸ *Lynch G. W.* The contributions of higher education to ethical behavior in law enforcement // *Journal of Criminal Justice.* – 1976. – № 4. – P. 285-290.

²⁹ *Regoli R. M.* The effects of college education on the maintenance of police cynicism // *Journal of Police Science and Administration.* – 1976. № 4. – P. 340-345.

развитие авторитаризма среди полицейских³⁰; влиянию образования на быстроту принятия решений³¹; влиянию на использование оружия против преступников и насилия в целом³²; влиянию на рекрутирование полицейских из этнических меньшинств³³; влиянию на внутреннюю политику полицейских департаментов³⁴; роли высшего образования в полицейской службе³⁵; отражению проблем системы уголовного правосудия в образовательных учреждениях³⁶; продуктивности преподавательского состава в обучении полицейских³⁷; разработке программ высшего образования для полицейских³⁸; разработке расписания³⁹ и др.

В указанных исследованиях авторы затронули проблему высшего образования для полицейских, выработав определенные образователь-

³⁰ *Smith A.B., Locke B. & Fenster A.* Authoritarianism in policemen who are college graduates and non-college police // *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science.* – 1970. – № 6. – P. 313-315.

³¹ *Trojanowicz J.M. and Trojanowicz R.C.* The role of college education in decision making // *Public Personnel Review.* – January, 1972. – P. 29-32.

³² *Sherman L.W. and Blumberg M.* Higher education and police use of deadly force // *Journal of Criminal Justice.* – 1981. – № 9. – P. 317-318.

³³ *Peirson G.* Higher educational requirements and minority recruitment for the police: *Conflicting Goals?* – Washington, DC: Police Foundation, 1978. – 150 p.

³⁴ *Ostrom E.* Police department policies toward education. – Washington, DC: Police Foundation, 1978.

³⁵ *Bell D.J.* The police role and higher education // *Journal of Police Science and Administration.* – 1979. – № 7 (4). – P. 473.

³⁶ *Felkenes G.T.* The criminal justice component in an educational institution // *Journal of Criminal Justice.* – 1975. – № 3. – P. 101-108; *Felkenes G.T.* Attitudes of police officers toward their professional ethics // *Journal of Criminal Justice.* – 1984. – № 12 (3). – P. 211-220; *Hudzik J.K.* College education for police: Problems in measuring component and extraneous variables // *Journal of Criminal Justice.* – 1978. – № 6. – P. 69-81; *Riddle D.H.* Faculty and curriculum development in criminal justice programs: Delivered at Conference on Key Issues in Criminal Justice Doctoral Education, University of Nebraska at Omaha, 1977. – 126 p.; *Riddle D.H.* Liberal arts and vocationalism in higher education for police officers. – Washington, DC: Police Foundation, 1978. – 145 p.

³⁷ *DeZee M.R.* The productivity of criminology and criminal justice faculty. – Washington, D.C.: Joint Commission on Criminology and Criminal Justice Education and Standards, 1980. – 189 p.; *Terry W.C.* Criminal justice faculty and criminal justice students // *Journal of Criminal Justice.* – 1980. – № 8. – P. 287-298.

³⁸ *Beto G.F.* Problems in development of an undergraduate criminal justice curriculum // *Federal Probation.* – 1976. – № 3(8). – P. 38-40; *Kuykendall J.L.* Criminal justice programs in higher education: Courses and curriculum orientations // *Journal of Criminal Justice.* – 1977. – № 5. – P. 149-64; *Hoover L. T.* Police educational characteristics and curricula. – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1975; *Madell J.D. and Washburn P.V.* Which college major is best for the street cop? // *The Police Chief.* – 45 (August, 1978). – P. 40-42.

³⁹ *Culbertson R.G. and Carr A.F.* Syllabus design and construction in criminal justice. – Washington, D.C.: Joint Commission on Criminology and Criminal Justice Education and Standards, 1981. – P.47-78.

ные критерии для лиц, поступающих на службу в полицию. В целом они пришли к двум важным заключениям. Во-первых, высшее образование важно для тех офицеров, которые намерены сделать карьеру в правоохранительных органах. Возрастающие стандарты образования полицейских станут также привлекательными для образованной части населения США.⁴⁰

Во-вторых, другая часть исследователей склонны считать, что утверждение требований двух-, четырехлетнего образования для кандидатов при приеме на работу будет способствовать формированию персонала, имеющего лучшие навыки в подготовке рапортов, развитые навыки в работе с общественностью, гражданами, более высокую эффективность в работе.⁴¹

Вторая, широко обсуждаемая в литературе проблема, связана с выбором того или иного типа высшего образования для офицеров полиции. Большинство авторов считают, что получение высшего образования по специальности уголовного правосудия (criminal justice) более всего соответствует работе в полиции.⁴²

Анализ литературы, посвященной образованию по специальности уголовного правосудия, показывает, что эта сфера подготовки с трудом поддается категоризации, поскольку отдельные предметы, включенные в программу, представляют собой сугубо академические дисциплины, в то время как другие заимствованы из профессиональной подготовки. Поэтому данный вид подготовки характеризуется как весьма поверхностный.⁴³

Анализ литературы показывает, что за последние два десятилетия много внимания уделяется проблеме лидерства и новых подходов в управлении кадровым полем полиции. Сравнительно большое число публикаций по проблемам управления в общественных и правоохранительных институтах характеризует лидера как антрепренера, человека с собственным видением проблем, придающего организации моральную цель, выразителя и защитника ценностей и отношений в данной организации.⁴⁴

Многогранность и противоречивость темы, предполагающей осу-

⁴⁰ *Sterling J.W.* The college level entry requirements // *The Police Chief*. – 1974. – № 41(8). – P. 28.

⁴¹ *Schmallegger F.* Criminal justice today: An introductory text for the 21st century (5-th ed.). – Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1999. – P. 253.

⁴² *Senna J.J. & Siegel L.J.* Introduction to criminal justice. – 8-th ed. – Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 1999. – P. 217.

⁴³ *Hoover L.T.* Police educational characteristics and curricula. – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985. – P. 95.

⁴⁴ *MacCoby M.*, *Leader A New Face for American Management*. – NY: Simon and Schuster, 1981. – P. 14.

шествление исследования на стыке проблем конституционного и административного права и управления в социально-политических системах, обусловили привлечение научных и нормативно-правовых источников не только по теме кадровой политики в полиции и органах внутренних дел, но также отечественной и зарубежной научной литературы (в том числе и на языке оригиналов) по общей теории права и государства, государственному строительству и управлению, административному, конституционному, гражданскому, финансовому праву, социологии права и другим юридическим отраслям, раскрывающей теоретическую и практическую сущность вопроса.

Внимательный анализ отечественных и зарубежных исследований позволяет сделать вывод о том, что в целом они не содержат современного многоаспектного анализа теоретико-правовых проблем кадрового обеспечения правоохранительных органов применительно к современному периоду развития американского общества. Отмечая полезность и необходимость научно-исследовательских работ обобщающего характера, авторы считают необходимым проведение комплексного теоретико-правового и исторического анализа современного состояния проблем кадровой политики правоохранительных органов США в сравнении с отечественной практикой. В монографии предпринимается попытка раскрыть типологические особенности, выявить главные тенденции и противоречия, присущие процессам становления и развития кадровой работы и подготовки профессиональных сотрудников для правоохранительных органов в сегодняшней Америке с учетом возможности использования международного опыта; определить основные направления изменения структуры и источников решения теоретико-правовых проблем подготовки кадров; выяснить, каковы роль и функциональные полномочия в этом процессе элиты общества; исследовать объективные и субъективные факторы, способствующие (препятствующие) становлению эффективной системы подготовки персонала для органов права и порядка.

Для достижения поставленной цели были определены и решались следующие исследовательские задачи:

1) теоретически осмыслить исторический генезис и эволюцию становления и развития кадровых систем для правоохранительной деятельности в социально-правовой теории, рассмотреть и оценить современное состояние основных структурных элементов системы работы с кадрами полиции США;

2) обозначить предполагаемые перспективы осуществления кадровой политики и преобладающие тенденции в этой сфере в полиции США, в том числе применительно к профессиональной деятельности сотрудников

правоохранительных органов;

3) осуществить комплексный анализ текущего состояния кадровой работы в полицейских агентствах различных уровней юрисдикции США;

4) обосновать необходимость совершенствования законодательной базы, определяющей гарантии социально-правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, на основе анализа американского опыта;

5) аргументировать необходимость принятия комплекса теоретико-правовых мер по укреплению взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями, населением как важнейшего средства повышения престижа службы в ОВД и авторитета сотрудников в обществе;

6) наметить пути оптимизации функционирования кадровых аппаратов органов внутренних дел Украины как субъектов правоохранительной деятельности;

7) сформулировать основные теоретические модели, место и роль систем подготовки кадров для полицейских агентств в структуре американского общества и государства и на этой основе определить факторы, способствующие решению правовых и социальных проблем кадровой политики в целом и профессиональной подготовки в частности;

8) на основе анализа американского опыта определить пути совершенствования системы высшего и среднего специального образования сотрудников правоохранительных органов и показать их значение для реформирования МВД Украины;

9) обозначить социально-культурологический аспект правового режима формирования кадров правоохранительных органов, в том числе и применительно к профессиональной деятельности сотрудников;

10) сформулировать практические рекомендации, направленные на повышение эффективности механизма социально-правового регулирования кадровой работы в органах внутренних дел.

Методологической основой исследования послужили принципы познания социальных явлений и соответствующих им теоретико-правовых парадигм (в том числе концепций, идей) в их историческом развитии и вместе с тем во взаимосвязи, взаимообусловленности, взаимопроникновении, с точки зрения теории и практики, истории и современности, права и идеологий, соотношения глобальных проявлений и региональных особенностей этих феноменов.

В соответствии с мировоззренческой и методологической позицией авторов проблема кадрового и социально-правового обеспечения деятельности правоохранительных органов США анализировалась на основе такого перспективного направления в современном правоведении, как комплексное теоретико-прикладное междисциплинарное исследование.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО КОРПУСА СИЛ ПРАВОПОРЯДКА США: ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ

1.1. Место и роль сил правопорядка США в системе государственной власти

Особая роль правоохранительных органов проявляется в защите прав человека и в законном обеспечении безопасности людей и социальных институтов от криминальных проявлений, что входит в обязанности полиции по воле правительства, действующего от имени народа. Сегодня проблемы полиции и полицейской службы в развитых зарубежных странах, особенно в США, привлекают всеобщее внимание.

Создавая полицейские органы, совершенствуя их структуру и деятельность, американское общество и государство учитывает два обстоятельства:

– во-первых, система, созданная для их защиты, не должна превратиться в институт, ограничивающий их законную деятельность, а методы контроля и борьбы с преступностью не должны находиться в противоречии с основными правами и свободами человека и гражданина, содержащимися во “Всеобщей декларации прав человека” и других международных актах;

– во-вторых, граждане, которым доверено исполнение правоохранительных функций, обязаны пройти тщательный отбор в соответствии с их личностными качествами и получить квалифицированную, профессиональную подготовку; от них также требуется соблюдение этических норм⁴⁵.

Демократия ассоциируется с концепциями свободы частной жизни, правами человека, властью закона, равноправным участием граждан в делах государства и общества, с пониманием высокой ценности человеческой жизни и личного достоинства. Правоохранительная же деятельность нередко связывается в сознании человека с ограничениями свободы, правовой ответственностью, вторжением в частную жизнь

⁴⁵ См.: *Alderson J. Human Rights and the Police.* – Strasbourg: Council of Europe Press, 1994. – P. 19-20.

гражданина, авторитарностью, безразличием к личности и т.д. Налицо очевидное противоречие, к сглаживанию которого в процессе реформирования полицейских служб стремятся современные демократические государства.

В США распространены многочисленные теории, объясняющие значение полиции и ее роль в жизни американского общества. Их теоретико-правовой анализ позволяет выделить несколько критериев типологизации полицейской службы:

1. Место, которое занимает полиция в системе органов управления государства:

- федеральная полиция;
- полиция штата(-ов);
- местная полиция (графств и муниципалитетов).

2. Принцип разделения задач и ответственности:

- централизованная (континентальная);
- децентрализованная (американская).

3. Доминирующая стратегия осуществления службы:

- реактивная;
- проактивная.

4. Доминирующий подход к системе права, судебной практике:

- применяющая расследовательский подход;
- применяющая процедурный подход.

5. Профессиональная и функциональная специализация:

- поддержание общественного порядка;
- обслуживание населения (коммунальная);
- борьба с преступностью (криминальная).

6. Организационные принципы деятельности:

- инструменталистская;
- автономная, профессиональная.

7. Ценностная мотивация персонала:

- основанная на профессиональной мотивации;
- основанная на дисциплине (парамилитаристская).

8. Характер функций:

- обладающая минимальной или ограниченной властью;
- репрессивная;
- ориентированная на общественность;
- авторитарная.

Основу моделей полицейских служб составляют две основные конструкции:

- совокупность стратегий реагирования на преступность;

– поведение полицейских, реализующих данные стратегии⁴⁶.

Определяются следующие стратегии действий полицейских:

– “обеспечение присутствия” с целью предупреждения возможных преступных деяний и убеждения граждан в том, что полиция всегда рядом и готова к оказанию действенной помощи;

– “задержание” в широком смысле слова, включающее дознание и расследование, обеспечивающее неотвратимость наказания и предупреждающее тех, кто намеревается совершить преступление, о неблагоприятных последствиях для них;

– “консультирование”, т.е. информирование, предоставление рекомендаций, направление на консультацию к экспертам и т.д.;

– “образование граждан”.

В поведении полицейского стратегии преломляются самым неожиданным образом, в зависимости от его субъективных приоритетов и предпочтений. Наиболее критическим моментом в поведении полицейского является принятие им решения “по своему усмотрению”, с чем связан ряд проблемных вопросов: вмешиваться ли в развитие событий, какой линии поведения придерживаться в случае вмешательства, какое решение принять по результатам вмешательства⁴⁷.

Эти конструкции – стратегия и поведение – могут быть использованы для идентификации моделей полицейской службы в демократическом обществе. Исходя из них, мы определяем следующие модели, которые выстроены в последовательности: по возрастанию эффективности и целесообразности.

Первая модель – “политик-наблюдатель” – характеризуется политической коррумпированностью полиции, служением политической силе, низким уровнем профессионализма, репрессивностью, неформальным, личностным поведением сотрудников. Полицейские органы данной модели подвергаются острой и постоянной критике со стороны общественности, имеют негативный имидж. В XIX столетии в США, Канаде, Великобритании и многих других странах полицейская служба была объектом политической борьбы и обслуживала в значительной степени интересы отдельных политиков, политических групп, партий⁴⁸. Данная модель наиболее полно представлена совокупностью правоох-

⁴⁶ См.: *Roberg R.R., Kuykendall J. Police Organization and Management.* – California: Belmont, 1990. – P. 29-30.

⁴⁷ См.: *Gaines L.K., Souterland M.D., Angell J.E. Police Administration.* – NY: McGRAW-Hill, Inc., 1991. – P. 12-37.

⁴⁸ См.: *Samaha J. Criminal Justice.* – Minneapolis: West Publishing Company, 1994. – P. 141-145.

ранительных органов Украины, России и других государств, возникших на территории бывшего Советского Союза.

Вторая модель – “юрист-профессионал” – придает большое значение верховенству права, порядка, а не политическим предпочтениям. От полицейского требуется не преданность конкретному лицу в управленческих структурах, а компетентность, профессионализм, чувство ответственности. Поведение сотрудника строго регламентировано, а при оценке его деятельности особое значение придается статистическим данным (количество арестов, штрафов, раскрытых преступлений). Из “наблюдателя” он превращается в “солдата общества”, предприимчивого, не коррумпированного⁴⁹.

Третья модель – “служение общественности” – возникла как попытка восполнить у полиции второй модели недостаток ответственности за безопасность граждан и общества. Органы должны занимать не реактивную, а проактивную позицию, осуществляя постоянную профилактику социальной напряженности и предупреждая преступления посредством решения проблем граждан и реализации программ самообслуживания в сфере обеспечения безопасности. Полицейский становится уже не “наблюдателем”, не “солдатом”, играющим репрессивную и автократическую роль, а “учителем”, исполняющим позитивную, поддерживающую функцию. Некоторые авторы именуют данную полицию “коммунальной”, так как в сфере ее деятельности находятся проблемы ограниченной группы населения, своего рода местной коммуны⁵⁰. Происходит утверждение новой философии воспитания и образования сотрудников и образа честного, правдивого полицейского, уважающего человеческую индивидуальность, соблюдающего законы и права человека, исключая авторитарность в отношениях с гражданами – потребителями его услуг.

Легко заметить, что модель “служение общественности” кардинальным образом отличается от моделей традиционных. Новая модель действует в соответствии с иными теоретическими подходами: полиция, способствующая персональному росту сотрудников, будет привлекать в свои ряды лучших. Руководитель здесь выступает в роли «учителя», предпочтение отдается не авторитаризму, а совместной работе единой команды,

⁴⁹ Walker S. The Police in America: An Introduction. – 2-nd ed. – N.Y: McGraw Hill, 1992. – P. 133-137.

⁵⁰ См.: Griffiths C.T., Verdun-Jones S.N. Canadian Criminal Justice. – Toronto: Butterworths Canada, 1989. – P. 90-93; Session W.S. Leaderships in Developing the Organizational Ethics. – Washington: FBI Academy, 1991. – P. 16-17; Cuper D.C. The Quality Leadership Workbook. – Madison: State Capitol Police, 1995. – P.5-52; Clemmer J., McNell A. The VIP Strategy. – Toronto: Key Porter, 1988. – P. 176-178.

общей целью которой является успешное выполнение поставленных задач.

Для формирования и развития указанных качеств важны новые методы: социализация сотрудника с первых дней его службы и установление гуманных отношений как внутри системы полицейской службы, так и вне ее, в общении с гражданами. Для социализации, прежде всего, необходимо, чтобы как можно скорее оправдались ожидания новобранца, и он смог сам найти позитивные ответы на вопросы, волновавшие его до прихода на службу. Причем, и сотрудник, и администрация должны в как можно большей степени оправдывать ожидания друг друга. На этой основе они могут или построить “мосты”, их соединяющие, или работать порознь для достижения своих эгоистических целей.

Первый этап поможет преодолеть следующую ступень – развитие человеческих отношений между сотрудником и администрацией. Если такие отношения не налажены, то может утвердиться принцип авторитарного руководства. Конструктивные отношения между сотрудниками возможны лишь в атмосфере доверия, в условиях взаимной честности и искренности внутри полицейской системы.

Взаимное доверие является основой третьего важнейшего элемента воспитания полицейского – развития открытых коммуникативных связей, т.е. свободных взаимоотношений в ряду “полицейский – организация” и “полицейский – полицейский”. Организация должна высоко оценивать открытость в профессиональном общении в противовес скрытности, господству предпочтений и политическим играм.

Первые три ступени обеспечивают следующую эффективную идею воспитания личного состава – идею соучастия. Одним из наиболее эффективных и достаточно известных приемов, развивающих чувство взаимной ответственности и взаимодоверия, являются изобретенные еще в середине 50-х гг. в Японии “кружки качества”, где полицейские могут регулярно встречаться для совместного принятия решений по какому-либо сложному вопросу или поиска способа сгладить проблему, возникшую в организации. Например, полицейский департамент Далласа с 1984 г. успешно использует данный метод.

И, наконец, финальная точка воспитательного процесса в рамках данной модели – это самосовершенствование, которому способствует атмосфера, все связи и взаимодействия данного полицейского департамента.

Четвертая модель именуется “*по возможности рационализированной*”, поскольку она не ограничивается рамками новой парадигмы правоохранения, а предполагает использование методов и способов, выработанных на основе прагматического подхода и научного анализа. Сотрудник превращается в аналитика, исследующего мир социума и

предлагающего обоснованные решения проблем охраны правопорядка и борьбы с преступностью.

Указанные модели, так или иначе, применяются сегодня в мировой практике. Важно подчеркнуть, что все они подвержены изменениям и взаимопроникновению.

В наши дни источники реформирования полицейских моделей находятся в пределах “треугольника ожиданий”: сотрудников полиции, полицейской организации как части государства и гражданского общества.

Между тем продолжаются острые дискуссии о роли полиции в демократическом обществе. Целесообразно остановиться на основных проблемах, обсуждаемых специалистами.

Первая проблема: должен ли быть полицейский борцом с преступностью или же он, скорее, работник социальной службы? Приверженцы образа “борца с преступностью” считают, что расследование преступлений, в особенности серьезных, насильственных, является важнейшей задачей правоохранительного органа. Полицейские должны быть агрессивными, уверенными в себе. Те, кому близок идеал “социального работника”, признают, что все сферы и аспекты деятельности сотрудника являются важными, а, следовательно, требуют равного внимания и приложения сил полицейского. Социальные группы диктуют полиции приоритеты, и полицейские обязаны реагировать соответствующим образом на эти гражданские требования.⁵¹

Вторая проблема: является ли занятие полицейской службой профессией или ремеслом, т.е. нужны ли работнику этой сферы для успешного исполнения обязанностей аналитические способности, профессиональная подготовленность, специальные знания или достаточно обладать здравым смыслом, интуицией и жизненным опытом? Сторонники профессионализма считают, что нужно заменить метод проб и ошибок, который часто применяется при отборе кадров для службы в правоохранительных органах, на научный подход. Сторонники противоположного взгляда подчеркивают, что работа полицейского в большей степени физическая и эмоциональная, чем интеллектуальная, и требует скорее опыта и навыка, нежели теоретических знаний и научного анализа. Результаты дискуссий о том, является полицейский “профессионалом” или “ремесленником”, важны для выработки требований к уровню образования при приеме на службу: среднее или высшее, специальное, техническое или гуманитарное и т.д.

Третья проблема: работа полиции сводится к бюрократическому (рациональному, соответствующему правилам, законам, инструкциям) методу

⁵¹ Swanson C.R., Territo L., Taylor R.W. Police Administration: structures, processes, and behavior. – New Jersey: Upper Saddle River, 1998. P. 7-10.

или совокупности политических подходов, индивидуализированных, зависящих от ситуации в государстве и обществе. Бюрократические представления о полиции исходят из идеи служения закону, который является обязательным для всех. Следовательно, действия полицейского в отношении всех граждан должны быть единообразными, лишены непоследовательности и предпочтений. Сторонники политических подходов считают, что приверженцы строгих бюрократических порядков не учитывают уникальности каждой возникающей проблемы, каждого уголовного дела, случая нарушения правопорядка и не принимают во внимание непосредственные интересы граждан, общественности.⁵²

Четвертая проблема обсуждается давно и многопланово: должна ли полиция с точки зрения стратегии деятельности быть проактивной, профилактической или же реактивной, адекватно отвечающей на правонарушения. Сторонники первой модели считают наиболее важным, чтобы инициатива находилась в руках полиции как части государства, в то время как вторая модель, по их мнению, отдает инициативу преступникам и вообще людям с девиантным поведением. Сторонники же реактивной модели подчеркивают, что лишь адекватная реакция на преступления в наибольшей степени соответствует желаниям граждан, а значит, в методах реагирования лежит ключ к удовлетворению потребностей гражданского общества в целом.⁵³

Анализ функционально-ролевых проблем деятельности полиции указывает на то значение, которое демократическая общественность придает работе правоохранительных органов.

Главной современной тенденцией в развитии моделей полицейской службы является создание структуры проактивного типа, обслуживающей гражданское общество. Государственные деятели США склонны определять предназначение полиции как “установление контроля” над преступностью, “сдерживание” ее роста посредством применения тех средств, которые предоставляет закон⁵⁴.

В США законодательные акты на каждом уровне юрисдикции различным образом определяют цели и приоритеты полиции, что связано с отсутствием единой централизованной правоохранительной структуры. Например, Американский фонд адвокатов (American Bar Foundation)

⁵² *Roberg R.R., Kuykendall J. Police Management. – 2-nd ed.. –Los Angeles: Roxbury Publishing Company, 1997. – P. 51-59.*

⁵³ *Dantzker M.L. Understanding Today's Police. – New Jersey: Upper Saddle River, 2000. – P. 20.*

⁵⁴ См.: *Губанов А.В. Полиция Запада. – М.: ВНИИ МВД России, 1993. – С. 5; Kaplan J., Skolnick J.H., Feeley M.M. Criminal Justice. – 5-th ed. – NY: The Foundation press, 1991. – P. 171-216.*

обобщенно определяет цели полиции следующим образом: идентифицировать нарушителей уголовного закона и в необходимых случаях задерживать их; участвовать в судебных процедурах; проводить профилактику совершения преступлений посредством превентивного патрулирования и других мер; помогать гражданам, оказавшимся в опасности или находящимся под угрозой физического ущерба; обеспечивать конституционные гарантии; оберегать безопасность людей и сохранность средств передвижения; оказывать помощь тем, кто не может позаботиться о себе; разрешать разного рода конфликты; определять проблемы, которые потенциально могут затронуть правоохранительную или административную сферу; создавать и поддерживать чувство безопасности в обществе; охранять гражданский порядок; осуществлять другую помощь в чрезвычайных обстоятельствах⁵⁵. Роль полиции в США имеет своего рода двойственный характер. Во-первых, это обеспечение законности и профилактика преступлений, общественных беспорядков. Во-вторых, это предоставление социальных и гуманитарных услуг населению в чрезвычайных ситуациях.

Положение полицейской системы в структуре государственных органов демократических стран определяется разграничением компетенции между судебной и исполнительной ветвями власти. Эту идею весьма четко сформулировал еще в 1835 г. французский исследователь США Алексис де Токвиль: “Великая цель правосудия состоит в замене идеи насилия идеей права, в установлении правовой преграды между правительством и используемой им силой”⁵⁶.

В демократических государствах наблюдаются два подхода к определению компетенции полиции в области контроля над преступностью. Российский автор А.В. Губанов называет их “британскими” и “континентальными”⁵⁷. В Великобритании, а также во многих штатах США деяния, имеющие признаки состава преступления, расследуются полицией, которая при наличии доказательств выдвигает обвинение и представляет дело на рассмотрение суда. В большинстве же континентальных стран Западной Европы полиция обязана докладывать о происшествии специальному должностному лицу – судебному следователю, который проводит расследование самостоятельно или с помощью сотрудников полиции. И лишь затем материалы передаются в прокуратуру для возбуждения уголовного преследования⁵⁸.

⁵⁵ См.: *Samaha J.* Op. cit. – P. 167.

⁵⁶ *Де Токвиль А.* О демократии в Америке. – М.: Прогресс, 1992. – С. 120.

⁵⁷ См.: *Губанов А.В.* Указ. соч. – С. 8.

⁵⁸ См.: *Боботов С.В.* Правосудие во Франции. – М.: “ЕАВ”, 1994. – С. 132 – 135.

Расширение полномочий полиции часто вызывает опасения общественной по поводу возможного нарушения прав человека. Эта проблема является одной из самых острых и постоянно обсуждается на разных уровнях гражданского общества демократических стран. На Западе тщательно исследуются случаи нарушения полицией прав человека. Наиболее распространенными специалистами называют следующие противоправные деяния полицейских: необоснованное использование оружия на поражение, избиение, превышение полномочий, угроза оружием, выполнение обязанностей под воздействием алкогольного или наркотического опьянения, незаконные обыски, отказ в регистрации преступления, управление служебным транспортом с созданием опасной ситуации на дороге, отказ выполнять свои непосредственные обязанности и, наконец, коррупция. Внимание американской общественности в последнее время привлечено также к так называемому расовому профилированию (*racial profiling*), которое мало чем отличается от расистских проявлений сотрудников правоохранительных органов в отношении граждан.

Политическая коррумпированность полиции, существовавшая на заре формирования правоохранительных органов, вскоре сменилась обычной коррупцией, развивавшейся параллельно. Это явление рассматривается в демократических государствах как разновидность служебного преступления и трактуется весьма широко. Бывший комиссар полиции Нью-Йорка Патрик Мерфи точно определил грань между коррупцией и честным исполнением долга: “Для вас (полицейских – *авт.*) не существует такой вещи, как “чистый доллар”, за исключением жалованья”⁵⁹. Наиболее часто встречающиеся разновидности коррупции в американской полиции, как их определяет профессор уголовного правосудия Джоэл Самаха, таковы: “выпрашивание” – бесплатные обеды, выпивка, продуктовые наборы и т.д.; “рвачество” – требование свободного посещения развлекательных мероприятий; “фаворитизм” – правовой иммунитет при дорожно-транспортных происшествиях; “предубеждение” – неравное отношение к представителям меньшинств; “шоппинг” – мелкие кражи в оставленных незапертыми магазинах; “вымогательство” – требование денег в обмен на незаполненный штрафной талон; “взяточничество” – получение незаконных платежей в виде денег или “подарков” за оказанную или предстоящую “помощь”; “стряхивание” – присваивание дорогих вещей при расследовании квартирных краж; “лжесвидетельство” – предоставление ложного алиби с целью скрыть преступление; “преднамеренная кража” – организация преднамеренного

⁵⁹ *Sherman L.W. Scandal and Reform. – Berkeley: University of California Press, 1978. – P. 30-31.*

хищения для получения ценностей⁶⁰. В США ежегодно регистрируется более 2,5 тысяч нарушений полицейскими прав человека⁶¹.

Представители полицейских служб часто объясняют неоправданное использование силы в отношении граждан опасностью, которая угрожает их жизни. При этом приводятся данные о количестве полицейских, убитых во время исполнения служебных обязанностей. Так, в США Федеральное бюро расследований собирает указанные сведения с 1945 г. В Соединенных Штатах в 1987 г. погибло при исполнении служебного долга 73 полицейских⁶². В конце 80-х гг. среднее количество погибших полицейских за год составило: в Италии – 16, во Франции – 7, в ФРГ и Канаде – по 4, в Великобритании и Бельгии – по одному⁶³.

Одним из наиболее важных показателей эффективности работы полиции является раскрываемость преступлений. Так, по данным Департамента юстиции США, в 1993 г. правоохранительные агентства достигли 21 % общей раскрываемости, причем насильственных преступлений было раскрыто 44 %, преступлений против собственности – 17%. В 1994 г. процент раскрываемости остался прежним – 21, при этом насильственные преступления раскрывались на 45 %, а преступления против собственности – на 18 %⁶⁴. В Канаде в 1987 г. уровень раскрываемости насильственных преступлений составил 74,7 %, а преступлений против собственности – 26,9 %⁶⁵. Важно подчеркнуть, что во многих демократических странах регистрация преступлений поощряется не только государственными и муниципальными властями, но и руководством полицейских департаментов, которые по мере роста количества регистрируемых преступлений могут обращаться к властям с требованиями увеличения ассигнований.

Важной особенностью отношений между полицией и гражданским обществом в наши дни является то, что эффективность работы полиции определяется не только по уровню раскрываемости, но и по уровню профилактики преступлений, по организации действенного сотрудничества с населением.

Сегодня в современных демократических странах наблюдается тенденция к реформированию работы полиции в направлении развития

⁶⁰ См.: *Samaha J.* Op. cit. – P. 277 – 278; *Rubinstein J.* City Police. – NY: Farrar, Straus and Giroux, 1984. – P. 373-422.

⁶¹ См.: *Губанов А.В.* Указ. соч. – С. 11.

⁶² См.: *Killed in the Line of Duty.* – Washington: U.S. Department of Justice, 1992. – P. 2-3.

⁶³ См.: *Губанов А.В.* Указ. соч. – С. 19.

⁶⁴ См.: *Crime in the United States: Uniform Crime Reports.* – Washington: U.S. Department of Justice, 1994. – P. 206-207; *Crime in the United States: Uniform Crime Reports.* – Washington: U.S. Department of Justice, 1995. – P. 206-207.

⁶⁵ См.: *Griffiths C.T., Verdun-Jones S.N.* Op. cit. – P. 150.

именно проактивной стороны деятельности. Большие усилия в этом направлении предпринимаются самими полицейскими организациями в области совершенствования управления.

Организационные формы и принципы управления деятельностью полиции определяются не только концептуальными, экономическими и политическими особенностями определенных государств, но и теориями управления, которые наиболее широко используются в демократических странах либо по традиции, либо исходя из целесообразности.

В период первоначального осмысления проблем управления и организации полиции исследователи находились под сильным влиянием трудов основателей классической теории: Фридриха Тейлора (1856-1915), полагавшего, что эффективность деятельности можно повысить посредством “научного управления”, и Макса Вебера (1864-1920), сторонника “позитивной бюрократизации”. Последователи Тэйлора и Вебера в области научного управления считали возможным усовершенствовать полицию реорганизацией, основанной на классических рецептах. В результате была разработана модель полиции, в которой преобладают парамилитаристские отношения, субординация. Эти исследователи придавали большое значение изоляции административной части полицейской пирамиды от политического влияния. Идеи “классиков” основываются на таких принципах, как централизованный контроль, четкая внутриорганизационная иерархия, развернутая полицейская подготовка, повышенная мобильность, возрастающее использование технических средств, восприимчивость к новым технологиям и возможностям. Указанные идеи были развиты в работах американских исследователей О. Вильсона, Р. Макларена, Б. Смита, В. Леонарда и других, рекомендовавших создавать такие полицейские организации, которые базируются на “фундаментальных” организационных принципах, свойственных коммерческим, военным и индустриальным системам: группирование аналогичных заданий в соответствии с функциями, временем и местом; иерархия власти; специализация, основанная на необходимости; построение цели, указаний, команд; единство руководства; всеобщий контроль; делегирование полномочий; разумный подход к использованию указанных принципов⁶⁶. Позднее сторонники данного подхода придавали большое значение такому важному принципу управления, как полицейское лидерство.

К началу 70-х гг. складывается “демократическая модель” управления полицейской службы, в основе которой лежат такие принципы,

⁶⁶ См. напр.: *Wilson O.W., McLaren R. Police Administration.* – NY: McGraw-Hill, 1977. – P. 73.

как отрицание иерархии, отсутствие формальных рангов. По мнению адептов поведенческой теории, полицейские должны работать единой командой и иметь достаточно гибкую систему назначений. Сотрудники призваны понимать роль полиции очень широко, как своего рода социальную службу, ориентированную на удовлетворение потребностей граждан. Полицейские, в свою очередь, должны получать удовлетворение от своей работы. Видный представитель этой школы, американский исследователь Г. Голдштайн подчеркивал, что полицейский должен иметь возможность участвовать в принятии решений и определении методов работы для “полной реализации своего потенциала”⁶⁷.

Системный подход к управлению полицейскими департаментами исходит из того, что все части и элементы полицейской работы являются взаимосвязанными и взаимозависимыми. Система может тяготеть к открытости, если она ориентирована на связь с социумом, или к закрытости, если она стремится к самодостаточности. Открытая полицейская система нацелена на обслуживание общественности, анализ состояния социума и причин преступности, гибко реагирует на изменения социума.

Выдвигается ряд аргументов в пользу отношения к полиции как к открытой системе: 1) ее руководители должны развивать взаимоотношения с другими элементами системы уголовного правосудия, которые существуют в данной стране (прокуратура, суды, тюрьмы и т.д.); 2) открытая система требует от руководителей полиции постоянного изучения социума для предотвращения возможных проблем, связанных с криминальным и девиантным поведением граждан; 3) открытая система дает перспективу для развития полицейского департамента; 4) в открытой системе полицейский менеджер использует для принятия решения информацию, исходящую не только из собственного департамента, но и из окружающих его систем, что дает большую степень объективности; 5) такой подход поощряет руководство к активным действиям⁶⁸.

Подход к управлению и организации полиции по принципу возможного был выработан исследователями полицейского менеджмента сравнительно недавно, и побудительным мотивом к его созданию стало следующее наблюдение, сделанное администраторами полиции: оказалось, что в одном случае определенный организационный момент эффективен, а в другом – нет. Другими словами, не существует универсальных методов, пригодных для любой ситуации, т.е. выбор метода зависит от конкретной ситуации. Такой подход является более прагма-

⁶⁷ Goldstein H. Policing a Free Society. – Cambridge: Ballinger, 1977. – P 263.

⁶⁸ См.: Whisenand P.M., Ferguson R.F. The Managing of Police Organizations. – New Jersey: Prentice-Hall, 1973. – P. 163.

тичным, ибо не замыкается в рамках какого-либо одного варианта и предполагает использование различных методов⁶⁹.

Подходы и принципы управления полицейскими организациями весьма своеобразно преломляются в реальности. Они обусловлены также конкретными историческими, экономическими и политическими особенностями решений, принимавшихся в отношении данных органов в разное время. Вместе с тем в демократических странах можно обнаружить такую особенность полиции, как ее подчиненность – прямую или косвенную – местным органам и общенациональным институтам власти.

В США отмечается определенная аналогия английского подхода к управлению и организации полицейских сил. Принятая здесь система основана на принципе федерализма и включает несколько уровней: федеральный, штата, окружной и муниципальный.

Таблица 1

Полицейские агентства США⁷⁰

Уровень юрисдикции	Количество агентств
Федеральный	60
Штата	49 (во всех штатах за исключением Гавайев)
Окружной	3084
Местный (муниципальный)	12361
Специальный (аэропорты, парки, школы, транспорт)	1626

На федеральном уровне действуют шестьдесят правоохранительных агентств, которые находятся в ведении различных министерств или департаментов, т.е. под номинальным контролем президента страны. Разнообразие федеральных полицейских сил объясняется традиционными опасениями американцев по поводу создания централизованной национальной полицейской системы. Поэтому в разное время возникли специализированные органы, юрисдикция которых не выходит за пределы, определенные конкретными федеральными законами.

В системе правоохранительных органов имеется большое количество разнообразных служб. Определенное представление о кадровой

⁶⁹ См.: *Roberg R.R., Kuykendall J.* Op. cit. – P. 101.

⁷⁰ *LaGrange R.L.* Policing American Society. – 2-nd ed. – Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1998. – P.61; *Conser G.D., Russel G.D.* Law Enforcement in the United States. – Gaithersburg, Maryland: An Aspen Publication, 2000. – P. 83.

численности американской полиции, за исключением федеральных агентств, может дать нижеследующая таблица.

Таблица 2

Численный состав полицейских агентств США⁷¹

Тип агентства	количество агентств	На ставке			Почасовая оплата		
		Всего	офицеров	Гражданских	Всего	офицеров	Гражданских
Муниципальная полиция	12361	474072	373554	100518	58146	28186	29960
Шерифские агентства	3084	224236	155815	68421	19660	11048	8612
Полиция штата	49	76972	51874	25098	845	228	617
Специальная полиция	1626	53156	41680	11485	9224	3428	5796
ВСЕГО	17120	828435	622913	205522	87875	42890	44985

Во всех полицейских агентствах США к концу 1990-х гг. проходило службу около 925 тыс. сотрудников. Большинство офицеров полиции сконцентрировано в местных департаментах: муниципальные и шерифские департаменты составляют 80 % персонала полиции, по 10 % – полиция штатов и федеральные полицейские органы.⁷²

Полицейские органы штатов независимы от федеральных. Основной их обязанностью является исполнение законов штатов. Правоохранительные органы на уровне штата в США обычно организованы в соответствии с двумя основными моделями:

1) *централизованная модель*. Примером может служить полиция штата Пенсильвания, обычно расследующая уголовные преступления в сотрудничестве с местными полицейскими департаментами, руководит службой идентификации, обеспечивает функционирование централизованного хранилища личных дел преступников и правонарушителей, патрулирует шоссе, организует обучение полицейских из муниципалитетов и округов.

⁷¹ Conser G.D., Russel G.D. Law Enforcement in the United States. – Gaithersburg, Maryland: An Aspen Publication, 2000. – P. 83

⁷² LaGrange R.L. Policing American Society. – 2-nd ed. – Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1998. – P. 61.

2) *децентрализованная модель*. Распространена в основном на Юге и на Среднем Западе США, характеризуется разделением функций между дорожной полицией и остальными агентствами. Например, в Северной Каролине полиция штата разделена на дорожную полицию и бюро расследований.

Теоретико-правовой анализ показывает, что доминирующей тенденцией развития структурной стороны полицейских агентств является централизация. Этому способствуют усилия федеральных органов США в сфере финансирования деятельности полицейских агентств.

Первое законодательное санкционирование выплаты денежных средств местным правоохранительным органам и правоохранительным органам штатов федеральным правительством было закреплено в нормативном акте 1965 г. под названием «Акт о правоохранительных органах» (Law Enforcement Act)*, который: а) предусматривал создание федерального органа по контролю за преступностью – «Управление правоохранительной поддержки» (Office of Law Enforcement Assistance); б) сделал федеральные средства доступными для местных правоохранительных структур в целях совершенствования методов правоприменения и подготовки полицейских в целом.

В 1968 г. были приняты: «Свод законов по контролю преступности» (Omnibus Crime Control) и «Акт о безопасности на улицах» (Safe Streets Act), закрепившие новую философию в подходе к преступности в США. Ранее, несмотря на национальный масштаб, преступность в основном являлась проблемой местных юрисдикций и не относилась к сфере интересов федерального правительства. С принятием этих актов ситуация изменилась и федеральным органам предписывалось оказывать финансовую помощь местным органам власти в рамках новой обязанности.⁷³ Другим примером может служить подготовка «Акта об оказании помощи правоохранительным органам, находящимся за пределами городской черты», проект которого был подан на рассмотрение 20 июля 1999 г. Палате Представителей Конгресса США. В нем предусматривалось создание Национального центра, целью создания которого является аккумуляция денежных средств. Актом преду-

* До 60-х гг. местные правоохранительные органы и правоохранительные органы штата не получали финансирования от федерального правительства, так как традиционно считалось, что финансирование местной полиции входит в обязанность местных органов власти.

⁷³ *Chelinsky E.* A Primary-Source Examination of the Law Enforcement Assistance Administration (LEAA), and Some Reflections on Crime Control Policy // *Journal of Police Science and Administration*. – June, 1975. – № 3. – P. 203-221.

смотрена сумма в 22 млн. дол. на реализацию запланированных мероприятий в течение первых 5 лет деятельности Национального центра.

В соответствии с этим актом контроль перечисления денежных средств возложен на Генерального прокурора США, который обеспечивает соблюдение Национальным центром условий получения финансирования. Таким образом, федеральное правительство, принимая во внимание трудности сельских правоохранительных агентств в области финансирования, оказывает помощь таким агентствам путем выделения денежных средств из федерального бюджета для создания программ по совершенствованию работы правоохранительных органов.

В начале февраля 2000 г. президент США Б. Клинтон представил в Конгресс проект бюджета на 2001 г., где предусматривалось выделение 23.4 млрд. дол. для Департамента юстиции*. Эта сумма превышает расходы, предусматривавшиеся для Департамента в 2000 г., на 1 млрд. 83 млн. дол., то есть, по сравнению с предыдущим годом, администрация президента увеличила финансирование федеральных правоохранительных агентств, что позволило им направить больше средств на их развитие.

В связи с проблемой роста преступлений, связанных с использованием компьютеров, в бюджете на 2001 г. было предусмотрено выделение денежных средств на техническое оснащение департаментов и обучение сотрудников обращению с новым оборудованием и использованию новых компьютерных технологий для успешной и результативной борьбы с киберпреступлениями. Так, 220 млн. дол. было предложено выделить на совершенствование операционного взаимодействия между компьютерными и коммуникационными системами различных правоохранительных агентств, оснащение криминалистических лабораторий, обновление баз данных и расширение возможностей Департамента юстиции по обмену информацией и модификации компьютерной сети. В целях совершенствования проводимой кадровой политики в рядах правоохранительных органов в бюджете на 2001 г. предусмотрено выделение 30 млн. дол. на улучшение и усовершенствование рекрутирования, развитие и продвижение подготовки полицейских, а также на создание полицейских академий для обучения курсантов взаимодействию с населением и решению его проблем.

* Департамент Юстиции ответственен за выполнение основных функций правоприменения в федеральном правительстве. Для осуществления своих обширных обязанностей Министерство юстиции объединило под своим началом следующие агентства: Федеральное бюро расследований, Службу натурализации и иммиграции, Агентство по борьбе с распространением наркотических средств, Службу Маршала США и Отдел по борьбе с организованной преступностью и рэкетом.

В настоящее время Конгрессом рассматривается билль под названием «Акт о национальной комиссии по подготовке полицейских», в котором предусматривается учреждение национальной комиссии по подготовке полицейских и оказание финансовой помощи крупным мегаполисам для развития правоохранительных агентств, расположенных в пределах их юрисдикции. Комиссия должна будет провести всестороннее исследование эффективности подготовки, рекрутирования, отбора на службу и порядка расходования денежных средств полицейскими агентствами. По завершении исследования комиссии необходимо будет предоставить доклад Конгрессу с соответствующими рекомендациями.

Таким образом, анализ нормативных документов указывает на усиление тенденции к централизации правоохранительной деятельности и кадровой работы в соответствующих агентствах.

Следующий уровень правоохранительных агентств в США составляет местная полиция, имеющая самый многочисленный личный состав. Наиболее влиятельными на местном уровне являются: муниципальные полицейские департаменты, полиция университетских городков, департаменты шерифов, агентства морского патрулирования, транзитная полиция. Руководители полиции муниципалитетов обычно утверждаются на должность мэрами или избираются городскими советами. Штатная численность муниципальных департаментов неодинакова. Так, город Нью-Йорк имеет около 40 тыс. сотрудников полиции, а в городе Кэрролл в том же штате Нью-Йорк работает только один полицейский⁷⁴. В больших муниципалитетах полицейские департаменты обладают ярко выраженной парамилитаристской структурой с четкой иерархией и развитой системой различных служб. В небольших департаментах развиты взаимозаменяемость сотрудников и универсализм обязанностей.

Полиция округов – шерифская полиция – обслуживает сельскую местность в более чем 3 тыс. округов. У шерифской полиции три главных функции: обеспечение уголовного закона в округе, содержание подсудимых в изоляторах, обеспечение безопасности и порядка в судах.

В США широко распространена практика создания частных полицейских служб. Если Алан Пинкертон, один из первых частных сотрудников безопасности, работал в основном на администрацию железных дорог и т.п., то современные частные агентства главным образом обслуживают частный бизнес. Некоторые штаты придают частной полиции статус «специальной полиции», юрисдикция которой, как правило, ограничива-

⁷⁴ См.: Crime in the United States. 1994. – Washington: U.S. Department of Justice, 1995. – P. 330-331.

ется территорией магазина, завода, университетского городка и т.д. По данным на начало 90-х гг., в частной полиции США задействовано более 1,6 млн. человек, причем частные охранные бюро растут быстрее (4% ежегодно), чем государственные правоохранительные органы (2,8% ежегодно). Главная причина активного развития частной полиции в США состоит в том, что бюджетные ассигнования на полицию весьма ограничены, а требования к безопасности и потребности в предупреждении преступлений велики. Хозяйственные преступления и преступления против собственности все чаще оказываются в ведении частных служб безопасности. Полицейские департаменты и частные службы активно взаимодействуют. К сфере их совместной работы относятся: реагирование на сработавшую охранную сигнализацию, расследование краж и экономических преступлений, охрана руководителей, защита от терроризма, перевозка опасных веществ и материалов, регулирование дорожного движения и поддержание порядка во время проведения общественных мероприятий. Выработаны и формы координации действий: проводятся совместные совещания, сотрудники частных служб направляются для обучения в полицейские академии и т.д.

Теоретико-правовой анализ координации и взаимодействия полицейских подразделений в условиях децентрализации показывает, что управленцы стремятся с помощью специальных коллегиальных органов нейтрализовать возможные недостатки разделения юрисдикций. В централизованных полицейских системах администраторы стремятся к предоставлению определенной самостоятельности низовым подразделениям, чтобы избежать негативных явлений, вызываемых излишней концентрацией власти.

Таким образом, сложность теоретического изучения кадрового обеспечения деятельности полиции связана со сложившейся поливариантностью моделей правоохранительных агентств и роли сотрудника в них. Мы приходим к выводу, что доминирующим типом полицейского агентства является модель «служения общественности», основанная на парадигме социального партнерства. Роль полиции в США имеет некий двойственный характер. Во-первых, это традиционное обеспечение законности и профилактика преступлений. Во-вторых, это предоставление социальных и гуманитарных услуг населению в чрезвычайных ситуациях и повседневной жизни. Гуманитарная ориентация американской полиции, на наш взгляд, объясняется стремлением новаторским путем расширить поле социального контроля в отношении общества, так как привычный путь расширения полномочий правоохранительных органов невозможен в силу опасений граждан из-за

возможности потенциальных ограничений прав и свобод человека в демократическом государстве.

В новом социально-правовом формате правоохранительного агентства роль сотрудника эволюционирует из «борца с преступностью» в социального работника, действующего в направлении проактивного предупреждения возможных социальных коллизий и проблем.

Однако данная модель не является повсеместной в силу децентрализованных систем полицейских агентств, обладающих ограниченной секторной юрисдикцией. Применение юрисдикций департаментов обязывает их к политической и практической гибкости в отношении с «соседями» и использованию компенсаторных механизмов, обеспечивающих добровольную квазицентрализацию. Федеральное правительство США, используя правовые и финансовые рычаги, подталкивает государственные органы штатов и местные правительственные учреждения к обеспечению централизации и унификации деятельности полиции.

В качестве основных теоретико-правовых моделей структур американской полиции нами выделяется восточно-американская (централизованная) и юго-западная (децентрализованная). Отличие децентрализованной модели заключается в выделении функции дорожной полиции в самостоятельную службу (например, штата Северная Каролина).

Правовая парадигма полицейских систем США основана на разделении компетенции между полицией и другими элементами структуры уголовного правосудия и ступенчатой юрисдикции полицейских департаментов, перекрывающих друг друга. Новая модель полицейского агентства США направлена на рационализацию составных частей полиции, ориентированных на эффективное взаимодействие с гражданами.

1.2. Историко-правовой генезис концепции кадрового обеспечения сил правопорядка США

Английские колонисты, приехавшие в Америку, установили институты правового контроля, характерные для их родины. Система дозорных и стражников была весьма распространена, хотя население большинства территорий не имело никаких представлений о правоохранительной деятельности, поскольку не испытывало в ней необходимости: поселенцы были заняты освоением новых земель. Однако крупные города и поселения сталкивались с проблемами преступности уже в XVII в., как, например, Новый Амстердам в 1640-х гг., куда стекались в большом количестве беглые слуги и рабы. Эта волна пересе-

ленцев в скором времени вызвала подъем преступности⁷⁵, правда, в основном мелкой (кражи и хулиганские действия), но симптоматичной, что потребовало адекватных ответных действий.

К началу XVIII в. проблемы с преступностью стали обостряться, в особенности на восточном побережье – месте сосредоточения морских портов, через которые шла оживленная торговля. В такой ситуации должности констеблей и шерифов, исполняемые безвозмездно, утрачивали популярность. К середине XVIII в. все больше колонистов предпочитали уплатить штраф за неисполнение гражданских обязанностей по поддержанию порядка, чем заниматься правоохраной. Таким образом, нежелание граждан добровольно исполнять эти обязанности сделало очевидной необходимость создания профессиональной полиции.

В 1749 г. жители Филадельфии предприняли попытку решить проблему предотвращения преступности в рамках прежней системы обеспечения порядка. В соответствии с новым законом стражники имели право нанимать столько сторожей, сколько требовалось. При этом сторожа или наблюдатели наделялись расширенными правами, а для выплаты им жалованья вводился специальный налог. С этого момента все мужчины уже не обязывались исполнять функции сторожей, наблюдателей и т.д. Хотя филадельфийская практика и не решила проблемы преступности, но все-таки сделала значительный шаг вперед в повышении эффективности полицейской службы. Однако эта реформа не внесла принципиальных изменений в положение констеблей, избираемых по-прежнему из числа граждан. Какой-то формальной подготовки сотрудников в данном случае не требовалось.

Уровень профессионализма констеблей и офицеров полиции продолжал снижаться главным образом по причинам сохранения прежних принципов отбора. Несмотря на жалобы граждан в отношении констеблей, власти не предпринимали необходимых мер для увеличения жалованья полицейских, что позволило бы осуществлять жесткий целевой отбор кадров.

Правовые и социально-политические проблемы середины и конца XVIII в., связанные с французской и индейской войнами, раскалывали колониальное общество. В таких условиях преступность становилась обыденным явлением, а полицейская система не могла адекватно ответить на ее вызов. Более категоричная оценка, содержащаяся в ряде на-

⁷⁵ См.: *Johnson D.R. American Law Enforcement: A History.* – Saint Louis: Forum Press, 1981. – P. 4.

учных трудов по истории американской полиции, сводится к определению тогдашнего состояния полиции как коллапса.⁷⁶

В начале XIX в., однако, неэффективность полицейской службы еще не привела к трансформации старой модели. Главными основаниями для своего рода “приговора” традиционной модели были две новые тенденции в развитии американского общества послереволюционного периода: индустриализация и урбанизация, кардинальным образом изменившие его. С одной стороны, машинная индустрия нуждалась в трезвых и грамотных работников, что требовало нравственного оздоровления социума. С другой стороны, социальное расслоение и урбанизация привели к концентрации в городах людей, обладавших повышенным уровнем благосостояния, что вызвало активное группирование аутсайдеров, многие из которых поддерживали свое существование преступным путем.⁷⁷

Правовой хаос реформирующейся Америки настойчиво требовал создания новой модели полиции. В этом отношении различные слои населения были единодушны. Одни видели необходимость в формировании новой полиции для установления контроля над нелояльными группами, которыми в то время считались, например, ирландцы и негры. Другие полагали, что только новая модель полиции способна справиться с преступлениями против собственности. Третьи были уверены в том, что уровень преступности угрожает самим основам существования гражданского общества.

Хотя уже были известны примеры новых подходов к организации полицейской службы в Англии, применение этого опыта не было таким широким, как хотелось бы. Те или иные элементы английской модели воспринимались как угроза демократическим принципам. Любая попытка создания полицейской силы, контролируемой одним человеком или группой людей, рассматривалась как мера, способствующая установлению деспотических порядков. Предложение направить на улицы патрули в униформе с целью профилактики преступлений вызвало резкую негативную реакцию и обвинения в стремлении властей к тирании. Местные политики также опасались введения новой модели полицейской службы, так как не были уверены в сохранении своего влияния на избирателей.⁷⁸ По признанию американских исследователей, не сущест-

⁷⁶ Walker S. *Popular Justice: A History of American Criminal Justice*. – NY: Oxford University Press, 1980. – P. 28-29.

⁷⁷ LaGrange R.L. *Policing American Society*. – 2-nd ed. Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1998. – P. 47-48.

⁷⁸ Sheeham R. & Cordner G.W. *Police Administration*. – 3-rd ed. – Cincinnati, OH: Anderson. – 1995. – P.5.

вовало системы полицейской службы в США, как и не существовало системы кадрового обеспечения. Отдельные полицейские назначались на должности мэром города, другие избирались, в одних случаях они содержались за счет городского казначейства, в других – получали жалование в соответствии с контрактом или работали на добровольной основе. В одном и том же полицейском департаменте сотрудники имели разную форму или не носили ее совсем.⁷⁹ В связи с тем, что на североамериканском континенте английская модель полицейской службы Роберта Пила стала использоваться не целиком, а в виде тех или иных ее элементов, не представляется возможным с точностью установить дату, когда началось функционирование превентивной полиции. Историческая традиция склонна относить начало реформ полиции к 1838 г., когда в Бостоне был создан первый дневной патруль. В Филадельфии аналогичные эксперименты были предприняты в 1833 г.⁸⁰

Своеобразным предшественником профессиональной полиции в Америке был военизированный патруль, в задачи которого входила поимка беглых рабов. В Чарльстоне в 1837 г. такой патруль насчитывал 100 сотрудников. Ряд исследователей американской полиции считает, что это и была первая модель современной полиции. Действительно, в середине XIX в. фактически всеми южными штатами были приняты законодательные акты, регламентирующие создание аналогичных патрулей. Однако следует учитывать, что их задачей было осуществление контроля над рабами, а не обеспечение общегражданского порядка. Тем не менее в некоторых случаях наблюдалась прямая преемственность: так, упомянутый патруль Чарльстона в 1846 г. переименовали в городскую полицию. Иными словами, эти патрули были предшественниками организованной и унифицированной полиции.

Влияние английской полицейской реформы на формирование американской модели стало определяющим. Из двенадцати основных принципов полицейской реформы Роберта Пила шесть непосредственно касались кадровой работы. К числу наиболее принципиальных нововведений в сфере работы персонала следует отнести: рекрутирование, отбор, подготовку компетентных сотрудников, испытательный срок продолжительностью в 1 год.

В приближенном к английской модели виде полиция появилась в Нью-Йорке в 1844 г., когда законодательный орган принял акт, регламентирующий создание городской превентивной полиции. Модель, взя-

⁷⁹ Bopp W.J., Whisenand, P.M. *Police Personnel Administration*. – 2-nd ed. – Boston, MA: Allyn and Bacon, Inc., 1980. – P. 17.

⁸⁰ См.: Walker S. *Popular Justice: A History of American Criminal Justice*. – NY: Oxford University Press. 1980. – P. 28-29.

тая за основу городскими властями, существенно отличалась от английского варианта. Во-первых, город был разделен на независимые районы полицейского патрулирования, каждый из которых имел свою стратегию и тактику наведения порядка. Применение общей стратегии в организации правоохранительной деятельности представлялось невозможным. Во-вторых, политические мотивы влияли и на отбор полицейских: мэр города принимал на службу сотрудников из числа лиц, внесенных в списки начальником полиции района, при условии рекомендации их членом городского совета и разрешения налоговой службы. Избранные кандидатуры мэра представлял городскому совету для утверждения. Местные политики использовали политические возможности для оплаты долгов своим сторонникам, рекомендуя их на должности в благодарность за оказанное содействие. В эти годы по-прежнему не существовало даже зародышей кадровых принципов: критериев отбора, образовательных стандартов, кодекса чести, профессиональной подготовки, продвижения по службе в зависимости от выслуги, пенсионного обеспечения.⁸¹

Демократические лишь по форме основы организации полиции порой приводили к противоположному результату: шеф полиции не имел возможности назначать на должности, производить перемещения по службе и увольнения офицеров. На это имели полномочия только мэр и члены городского совета.

И, наконец, в-третьих, полицейские не имели формы, а лишь бляху или эмблему. Впервые ношение восьмиконечной звезды как идентификационного знака сотрудника было закреплено в 1845 г. в Нью-Йорке.

Несмотря на кажущуюся скромность, эти меры стали, несомненно, прогрессивным шагом. Все полицейские функции – от поддержания порядка и до ареста преступников – исполнялись одним институтом; патрулирование осуществлялось круглосуточно; для привлечения способных людей жалование было достаточно высоким. Иными словами, была заложена прочная основа для дальнейшего совершенствования структуры полицейской службы и ее кадровой составляющей.

Реформаторы полицейской службы других городов не перенимали опыт Нью-Йорка буквально, но очевидные аналогии позволяют сделать вывод о родственности структур этих правоохранительных органов. Вслед за Нью-Йорком планы создания превентивной полиции разработали Новый Орлеан и Цинциннати (1852 г.), Бостон и Филадельфия (1854 г.), Чикаго (1855 г.), Балтимор (1857 г.). В 1860-е гг. практически

⁸¹ *Langworthy R.H., Travis L.P. Policing in America. A Balance of Forces. – Upper Saddle River: Prentice Hall, 1999. – P. 83-84.*

во всех крупных и в ряде небольших городов были образованы полицейские участки⁸².

Формирование структур новой полиции требовало решения кадровых проблем. Особенно трудно в период с 1845 по 1860 г. решались следующие вопросы: ношение полицейскими формы, вооружение сотрудников, применение силы во время арестов. Многие граждане настаивали на обязательности ношения полицейскими форменной одежды, выделявшей их среди прочих граждан. Однако американские полицейские имели несколько иное мнение по этому поводу: униформа привносила в службу элемент субординации, что противоречило демократическим принципам. Нью-йоркская полиция даже наняла адвоката, который доказывал в суде противозаконность ношения полицейскими единой формы⁸³. Все же администрация Нью-Йорка нашла способ преодолеть это сопротивление: при приеме на службу в правоохранительные органы с будущим полицейским заключался четырехлетний контракт, одним из условий которого было обязательное ношение формы. В Филадельфии осуществление такой акции потребовало больших усилий. В 1854 г. мэр этого города Ричард Конрад издал постановление об обязательном ношении полицейскими форменных фуражек, и даже сам приобрел фуражку особого покроя, но офицеры полиции отказались последовать его примеру. Спустя четыре года новый мэр Александр Генри пытался добиться принятия решения о ношении полицейской формы, прибегнув к лести: он предложил Резервному корпусу департамента полиции, осуществляющему подавление бунтов и восстаний, носить форму в качестве знака отличия. Личный состав корпуса выразил свое согласие, однако новый руководитель корпуса отверг предложенную идею. Только в 1860 г. усилия Генри увенчались успехом. В других городах относились к ношению формы с большей благосклонностью. В Чикаго она была введена в 1861 г., а в Бостоне – в 1858-м.⁸⁴

Более сложной оказалась проблема вооружения полиции. Противники этого тезиса указывали на отсутствие оружия у родоначальников новой модели – англичан, а также утверждали, что вооруженная сила может представлять возможную угрозу для общественности. Однако в пику критикам американская традиция ношения оружия была давней и даже имела черты обязательности. Оружие стало частью американской культуры. Начиная с 40-х гг. XIX в., национализм, расизм и иного рода

⁸² См.: *Samaha J. Criminal Justice*. – Minneapolis: West Publishing Company, 1994. – P. 142.

⁸³ См.: *Johnson D.R.* Op. cit. – P. 28.

⁸⁴ *Richardson J.F.* Early American policing (1600-1860). In: *The encyclopedia of police science*. – 2-nd ed. – NY: Garland, 1995. – P. 557.

противоречия в отношениях иммигрантских групп приводили к серьезным столкновениям между ними. В 40-50-х гг. газеты были переполнены публикациями историй об убитых полицейских, которые несли службу согласно установленным порядкам, имея при себе лишь дубинки. Некоторые полицейские, несмотря на запрет, носили огнестрельное оружие, а в ряде городов, например, в Филадельфии, это было разрешено официально.

Если английская полиция была очень сдержанна в применении силы при арестах, то в США не возбранялось использование мер физического воздействия, что вызвало волну критики, хотя и было оправдано тотальным насилием кануна Гражданской войны. Однако это обстоятельство не сокращало числа жалоб на действия полиции, “использующей силу против уважаемых людей”.

Отмеченный период в истории полиции США может быть назван эрой политических решений⁸⁵: в вопросах, касающихся кадров полиции, доминировал политический подход. Сами полицейские были в определенном смысле орудиями в руках местных политиков. Часто в результате смены политической власти все полицейские, за редким исключением, увольнялись. Так, после выборов 1880 г. из 295-ти полицейских городского департамента Нью-Йорка 219 были отправлены в отставку, а еще через 6 лет, после очередной смены власти, из 289-ти патрульных было уволено 238, 8 из 16-ти лейтенантов оказались за воротами департамента полиции.

Также этнический и расовый состав полиции явился темой острых дискуссий в департаментах. Например, англосаксонские протестанты высказывали открытое опасение в связи с увеличением числа ирландцев-католиков в департаментах. Нередко полицейские с целью трудоустройства съезжали в города, где их политические сторонники имели большой вес. Так, американцы немецкого происхождения имели значительные преимущества при трудоустройстве в Кливленде, Цинциннати, Сент-Луисе. Даже представители чернокожего населения могли воспользоваться таким политическим преимуществом. Например, в Чикаго первый негр был принят на полицейскую службу в 1872 г., а к 1894 г. там было уже 23 чернокожих сотрудника⁸⁶.

Недобросовестность, слабое здоровье и преклонный возраст не являлись препятствиями при найме на службу. Человек, имеющий влиятельные связи, мог быть принят на работу независимо от его квалификации, образования и способности нести полицейскую службу. Вся

⁸⁵ См.: *Kelling G.L., Moor M.N.* The Evolving Strategy of Policing. – Washington D.C.: U.S. Department of Justice, 1988. – P. 6-16.

⁸⁶ См.: *Walker S.* Op. cit. – P. 61.

профессиональная подготовка сводилась к следующему: новобранцу выдавалось отпечатанное наставление, и он направлялся на патрулирование. Опытные полицейские оказывали ему помощь в овладении необходимыми навыками.

Профессия полицейского привлекала хорошим жалованьем. Так, в 1880 г. оно составляло приблизительно 990 долларов, тогда как ремесленники получали около 774, а рабочие – 450 долларов в год⁸⁷.

Патрулирование было только одной из задач полицейских департаментов. До начала XX в. они работали по системе двух звеньев: одно осуществляло патрулирование, другое было звеном быстрой мобилизации сил, так как телефонной связи еще не существовало. Полицейские проводили долгие часы в резерве, ожидая экстренного вызова. В Филадельфии, например, полицейский из 48 часов 18,5 проводил, патрулируя улицы; 11,5 часов – в резерве, находясь в полицейском участке, где он спал, ел, играл в карты и обсуждал “политику”. Полицейские в большинстве своем находились вне контроля начальников, проводя много времени в салонах и магазинах во время патрулирования. Разветвленная сеть передвижения отсутствовала. Сержант, которому присваивали кличку “обходчик”, осуществлял наблюдение за всеми полицейскими сменами.⁸⁸

Негативной стороной и объектом общественной критики была коррупция в полиции. Наиболее обеспокоенные граждане считали ее неотъемлемой чертой полиции, которая игнорировала законы о злоупотреблении спиртными напитками, об азартных играх и проституции, если такая “невнимательность” хорошо оплачивалась. Полицейские были также уличены в своего рода “сотрудничестве” с карманниками, информировавшими их и поставлявшими им похищенные ценности, в мошенничестве при выборах, в торговле должностями внутри департамента.⁸⁹ В конце XIX в. в Нью-Йорке даже установилась своеобразная такса: за начальный ранг патрульного достаточно было заплатить 300, а за капитанский чин – уже 15 тыс. дол. Капитан нью-йоркской полиции был своего рода “крышей” для местного бизнеса. Он выбирал из числа своих офицеров “сборщика податей”, который раз в месяц обходил все заведения. “Нормой” считалось право полицейского на бесплатную выпивку в салоне, продуктовое подношение от владельца магазина, на обслуживание проституткой в борделе.

⁸⁷ См.: Walker S. Op. cit. – P. 62.

⁸⁸ Berg B. L. Policing in Modern Society. – Boston: Butterworth, 1999. – P. 31-32.

⁸⁹ Cox S.M. Police: Practices, perspectives, problems. Boston: Allyn and Bacon, 1996. P. 8.

“Сборщик” мзды оставлял у себя до 20 % “выручки”, а оставшиеся деньги передавал начальникам, что позволяло капитанам полиции быть далеко не бедными людьми. Характерной в этом смысле является история капитана Александра Вильямса из нью-йоркской полиции. Начав службу в полиции в 1866 г. патрульным, он покупает капитанский чин уже через 6 лет благодаря своим связям в республиканской партии. В последующие годы он становится известен своей грубостью и беспринципностью, за что получает характерное прозвище “Дубина”. В 1887 г. на него было подано 358 письменных жалоб от граждан, в результате чего “Дубина” подвергался штрафу 244 раза, однако не был уволен. В 1884 г. он перешел, по собственному выражению, от “солонины” к “вырезке”, став начальником участка, включающего район “красных фонарей”, и быстро разбогател. Позднее, в ходе служебного расследования, обнаружилось, что Вильямс являлся владельцем паровой яхты и дома в одном из самых престижных городских районов. В 1895 г. он был уволен, однако награбленные за время службы средства позволили ему до старости жить в роскоши.

Не только капитаны и начальники полицейских департаментов, но и детективы умели “дополнительно зарабатывать” на службе закону.⁹⁰

Для демонстрации эффективности действий полиции и ее подконтрольности департаменты ввели новый критерий службы: количество произведенных арестов за дежурство. Такого рода статистика способствовала обеспечению поддержки со стороны налогоплательщиков.

Первыми попытками системного подхода к кадровым проблемам правоохранительных органов США следует считать усилия федеральных властей, предпринятые сразу по завершении Гражданской войны и периода Реконструкции, закончившиеся принятием в 1883 г. «Акта Пенделтона», который определял основные принципы кадровой работы в отношении служащих федеральных органов власти.

Городские и местные правоохранительные органы не имели соответствующих нормативных документов вплоть до начала двадцатого столетия. Теоретическими основами кадровой работы в этот период служили три важнейших концепции: а) система патронажа, или покровительства; б) концепция гражданской службы; в) система выслуги и поощрений.⁹¹

Система патронажа была основана на предположении, что служащие правительства и государства выполняют такие функции, при которых сотрудник не нуждается в специальном образовании, подготовке и

⁹⁰ *Peak K.J.* Policing America. – 3-rd ed. – New Jersey: Upper Saddle River, 2000. – P. 18-19.

⁹¹ *Crouch W.W.* Local Government Personnel Administration. – Washington: International City Management Association, 1976. – P. 26-27.

опыте, а следовательно, любой гражданин в состоянии исполнять эти обязанности. Сторонники данной концепции подчеркивали важность предоставления равных условий для участия граждан в деятельности государственных учреждений. Они также полагали, что постоянная смена кадров, их текучесть не может нанести ущерба государственным и общественным делам. Одним из наиболее существенных принципов системы патронажа был фаворитизм, который отдавал преимущество при замещении должности тем кандидатам, которые, либо принадлежали к той же самой политической партии или группе лиц, либо проявили личную преданность руководителю. Использование системы патронажа исторически привело к нестабильности в кадровой работе полиции США: большая часть должностей пересматривалась при каждом новом назначении руководителя, количество сотрудников никак не было связано с выполняемыми задачами, сетка зарплаты была совершенно произвольной.⁹²

С выходом «Акта Пенделтона» начинается период внедрения и преобладания концепции гражданской службы и системы выслуги и поощрений, которые были направлены против фаворитизма системы патронажа. Концепция гражданской службы была основана, во-первых, на соревновательности при отборе кандидатов на работу и, во-вторых, на принципе продвижения по службе за личные заслуги и индивидуальные качества. Акт также предлагал введение обязательного испытательного срока и свободу от политических влияний при назначении и продвижении по службе.⁹³ Принцип разделения властей оказал влияние на формирование концепции гражданской службы и привел к созданию независимых комиссий, формулировавших правила, административные основы и нормативные акты для организации работы персонала. Законодательные акты о гражданской службе и городские хартии были подготовлены и приняты на основе идеи, что относительно независимые органы будут ответственны за разработку кадровой политики, за управление кадрами, за рассмотрение апелляций сотрудников и тем самым влиянию фаворитизма будет поставлен заслон. Однако, когда многочисленные законодательные акты разрабатывались и издавались, местные власти не предполагали, что сотрудники сумеют организовать в профессиональные союзы и иные группы по интересам, которые окажут значительное влияние на расстановку кадров и их продвижение. В целом кадровые процедуры концепции гражданской службы предполагали, что какой-то официальный орган будет рассматривать все кадровые

⁹² *Uchida C.D.* The Development of the American police: A Historical Overview // In: *Criminal Justice in America*. – NJ: Upper Saddle River, 1996. – P. 73-88.

⁹³ *Municipal Personnel Administration*. 6th edition. – Washington D.C.: International City Managers' Association, 1960. – P. 8.

вопросы, а также формулировать правила, принципы управления данным процессом. Недостатком этой концепции было то, что она не признавала возможности кадровой политики, которая была бы продуктом согласия групп с различными интересами.⁹⁴

Прогрессивное движение в Америке в начале XX в. привело к значительным изменениям во многих сферах общества. Основу этих перемен составляли три основные идеи: честность и эффективность работы правительства, усиление влияния общественности и привлечение экспертов-профессионалов для решения специфических проблем. В начале XX в. полиция использовала эти идеи на новом этапе реформирования правоохранительных органов. Попытка стабилизировать положение дел в полиции была предпринята общественностью, потребовавшей создания публичных комиссий, полномочных принимать решения о приеме на службу. Однако местные политики добились того, что эти комиссии оказались под контролем руководителей полицейских департаментов, чем заведомо обрекли их работу на провал.

Небольшая группа офицеров полиции считала необходимым осуществление реформ, но имела особую точку зрения по этому вопросу. Важным шагом в реформировании стало создание в 1893 г. Национального союза шефов полиции, который вскоре (1901 г.) был преобразован в Международную ассоциацию шефов полиции – объединение прогрессивно мыслящих полицейских, приветствующих реформы, но не считающих возможным вмешательство иных сил в дело преобразования полицейских органов.

Регулярные конгрессы и встречи шефов полиции привели к тому, что начались неспешные, но существенные перемены в департаментах. Так, к началу первой мировой войны фактически 75 % всех департаментов возглавлялись лишь одним администратором, устанавливавшим жесткий контроль над положением дел в полиции. Со временем удалось устранить влияние политиков на полицию, которая стала своего рода гражданской службой. К 1915 г. 204 полицейских департамента осуществляли деятельность в форме своеобразных гражданских служб независимо от местных политических органов. Большая группа реформистов – членов ассоциации объединила усилия, направленные на то, чтобы сделать полицейского профессионалом. Для достижения данной цели необходимо было изменить систему подготовки полицейских кадров.⁹⁵

⁹⁴ *Nigro F.A.* Public Personnel Administration. – NY: Holt, Rinehart and Winston, Inc, 1959. – P. 354-356.

⁹⁵ *Dresang D.L.* Public Personnel Management and Public Policy. – Boston: Little, Brown and Company, 1984. – P. 23-42.

Самым последовательным сторонником профессионализации полиции был Август Волмер, начавший свою полицейскую карьеру на скромном посту маршала (шефа полиции) города Беркли (штат Калифорния) в 1905 г. Этот небольшой городок, основную часть территории которого занимал известный университет, стал идеальной стартовой площадкой для реформирования, поскольку был свободен от бремени политических проблем, характерных для мегаполисов. Волмер начал с того, что объявил полицейских борцами с преступностью и призвал к использованию в их обучении самых совершенных методов, имевшихся в то время. В 1908 г. была открыта Полицейская школа Беркли, программа которой включала изучение уголовного процесса, методов оказания первой медицинской помощи, фотографирования и других дисциплин. В 1916 г. в сотрудничестве с преподавателями университета Беркли Волмер разработал учебную программу, рассчитанную на три года, которая предусматривала изучение научных методов уголовных расследований. В 1917 г. Волмер стал первым президентом Совета управляющих нового бюро криминальной идентификации и расследований Калифорнии. Образование, техническое оснащение и централизация были главными направлениями деятельности Августа Волмера.⁹⁶ Вскоре он приобретает известность в масштабах всей страны и становится общепризнанным поборником реформирования полиции в направлении профессионализации.⁹⁷

Открываются полицейские академии, в департаментах крепнет централизованное управление, рационализируется административная структура и т.д. Критерии образованности, здоровья, физической подготовленности и способностей постепенно и постоянно повышаются. Новой тенденцией в процессе формирования кадровой политики в полиции становится создание специальных подразделений, служба в которых считалась престижной. Были созданы отряды по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, алкоголизмом, грабежами, убийствами, автомобильными кражами и т.п. Все это способствовало формированию полицейского-профессионала.

Таким образом, к началу XX в. была заложена основа перемен, приведших к активизации кадровой работы в полиции и кардинальному улучшению ее состояния. Организация правоохранительных органов нуждалась в переменах, и эра долгожданных реформ, наконец, наступила. Историк американской полиции Дэвид Джонсон называет период 1920-

⁹⁶ Bopp W.J., Whisenand, P.M. Police Personnel Administration. – 2-nd ed. – Boston, MA: Allyn and Bacon, Inc., 1980. – P. 22-23.

⁹⁷ Cullen J.B. The Structure of Professionalism. – NY: A Petrocelli book, 1978. – PP. 16-17.

1965 г. временем “триумфа реформ и полицейского профессионализма”⁹⁸.

Значительную роль в реформировании полиции сыграло изменение образа полицейского, что было связано с плодотворной работой одного из федеральных полицейских агентств – Бюро расследований, относящегося к Департаменту юстиции США. Бюро расследований было образовано в 1908 г. Первоначально в его составе было 35 специальных агентов, которые расследовали ограниченное число видов преступлений: мошенничество, дела о банкротстве и др.⁹⁹ Однако Бюро разрасталось очень быстрыми темпами, в особенности после принятия законов против организованной преступности в 1910 г., потребовавших координации действий штатов в этой сфере. После принятия Закона о шпионаже в 1917 г. развитие Бюро расследований стало стабильным.

В 1924 г. Эдгар Гувер, ставший директором Бюро, приступил к реализации программы по повышению профессионализма агентов. В ряды сотрудников стали принимать только выпускников колледжей, имевших твердые знания в области юридических наук и бухгалтерии¹⁰⁰. В конце 20-х – начале 30-х гг. Бюро было втянуто в “войну” с криминальными картелями и другими бандитскими группировками. С 1935 г. Бюро расследований стало именоваться Федеральным бюро расследований (ФБР) и начало прием слушателей в Национальную Академию ФБР. Это учебное заведение и по сей день занимается подготовкой и повышением квалификации специальных агентов Бюро, а также сотрудников муниципальных и иных органов полиции США. В 1940 г. Национальная Академия была переведена из Вашингтона на территорию базы морских пехотинцев в Квантико (штат Вирджиния)¹⁰¹.

Полиция развивалась в направлении централизации и профессионализации. Инициаторами реформ были наиболее способные и прогрессивные шефы департаментов. Ричард Сильвестр, шеф вашингтонской полиции и президент Международной ассоциации шефов полиции, благодаря своему влиянию на шефов полиции всей страны оказал поддержку реформам. Он подчеркивал необходимость технологического совершенствования правоохранительной деятельности, профилактики преступлений и повышения профессионализма сотрудников.

⁹⁸ См.: *Johnson D.R.* Op. cit. – P. 105-122.

⁹⁹ См.: *Overstreet H., Overstreet B.* The FBI in Our Open Society. – NY: W.W. Norton & Company, 1969. – P. 21–34.

¹⁰⁰ См.: *Schmallegger F.* Criminal Justice Today. 5th ed. Upper Saddle River, NJ.: Simon & Schuster, 1999. P. 156.

¹⁰¹ См.: The FBI National Academy. Washington: U.S. Department of Justice, 1995. P. 1.

Уже упоминавшийся Август Волмер, шеф полиции Беркли (штат Калифорния), был зачинателем многих аспектов реформирования. Именно он предложил использовать тест для определения уровня умственных способностей, а также психиатрические и неврологические экспертизы при отборе и рекрутировании полицейских. Он стал первым шефом полиции, который потребовал от поступающих на службу иметь образование на уровне колледжа и установил тесные связи между университетом и полицейским департаментом.

Дело реформирования кадровой составляющей полиции в конце 30-х гг. продвигали вперед люди, прошедшие все ступени карьеры от рядовых должностей до постов начальников полиции в местных департаментах. В 1931 г. Национальная комиссия по соблюдению законности и правоохранению обнародовала десять рекомендаций применительно к полиции, пять из которых были посвящены кадровой работе: 1) руководитель полицейского департамента должен назначаться на должность, с учетом его компетенции, опыта и лидерских качеств, и не может быть смещен иначе, как через публичные слушания обвинений в его адрес; 2) рядовой сотрудник обязан сдать тест на общее образование не менее чем на «хорошо»; 3) заработная плата должна обеспечивать полицейскому достойный уровень жизни и жилье, а продолжительность рабочего дня не может превышать восьми часов; 4) императивом должна являться адекватная подготовка как новобранцев, так и опытных полицейских; 5) следовало решительно избавиться от коррумпирующего воздействия на сотрудников политических решений.¹⁰²

Великая депрессия начала 1930-х гг. привлекла в полицию достаточно много подготовленных и образованных сотрудников, которые при других обстоятельствах не избрали бы профессию полицейского.

Орландо Вильсон и Вильям Паркер были самыми известными борниками профессионализма как принципа деятельности полиции. Вильсон активно применял научные методы в обосновании кадровой работы. Его концепция профессионализма включала следующие положения: полная независимость от политических влияний; централизованная структура полицейских департаментов; высшее образование (колледж) для всех сотрудников, включая рядовых; применение самой современной технологии в полицейской работе; абсолютная подконтрольность патрульного, для которого допустим лишь минимум действий по собственному усмотрению. В 1960 г. Вильсону удалось занять должность шефа чикагской полиции, в результате чего он провел рест-

¹⁰² National Commission on Law Observance and Enforcement: Report on Police. – Montclair, NJ: Paterson Smith Publishing Corp., 1968. – P. 3.

руктуризацию для усиления контроля над деятельностью районной полиции со стороны городского полицейского департамента. Значительно сократился административный состав, а часть кабинетных сотрудников новый шеф направил на практическую работу. При Вильсоне расширилось использование новейших технических достижений, что позволило ему добиться прибытия полиции в любую точку города через 5 минут после вызова.¹⁰³

Вильям Паркер, другой известный реформатор полицейского дела, стал в 1950 г. шефом полицейского департамента Лос-Анджелеса и добился независимости от политических группировок. Реформирование городской полиции Паркер начал с перемен в управлении: упростил структуру департамента, создав Бюро администрации, принявшее на себя всю руководящую деятельность; освободил от выполнения административной работы значительное количество полицейских, которые смогли теперь отправиться патрулировать на улицы. Важным достижением Паркера была разработка специальных методик отбора на службу и программы обучения сотрудников. Он лично контролировал рекрутирование в полицейский департамент, чем добился создания нового образа полицейского в глазах общественности: образованного, компетентного и вместе с тем сильного специалиста, всегда готового оказать помощь. В 1950 г. только 17 кандидатов из 2300-и сумели сдать письменный экзамен и были приняты на службу в департамент. Огромное влияние на кадровую работу оказали его программы: 1) ежедневная служебная подготовка перед заступлением на службу; 2) формирование службы собственной безопасности для расследования жалоб со стороны граждан; 3) создание Совета по правам, обеспечивавшего объективность в принятии дисциплинарных мер в отношении сотрудников.¹⁰⁴

После Второй мировой войны на службу в полицию было принято много ее ветеранов, что в определенной степени привнесло квазивоенные подходы в кадровой политике.

Следующий этап реформирования кадровой работы американской полиции приходится на 60-е гг., когда в политической жизни США появился новый лозунг: “Закон и порядок”. Президент Линдон Джонсон под своим патронатом создал Комиссию по правоохранительной деятельности и управлению юстицией. Комиссия сосредоточила свое внимание на следующих проблемах: изменение роли полиции в жизни американского общества, искоренение недостатков в подготовке

¹⁰³ *Uchida C.D.* The Development of the American police: A Historical Overview. // In: *Criminal Justice in America*. – NJ: Upper Saddle River, 1996. – P. 73-88.

¹⁰⁴ *Bopp W.J., Whisenand P.M.* Police Personnel Administration. – 2-nd ed. – Boston, MA: Allyn and Bacon, Inc., 1980. – . 26.

полицейских кадров, борьба с коррупцией, исключение грубости, предубежденности в общении полицейских с гражданами.

Комиссия пришла к выводу, что в области кадровой работы наиболее серьезными недостатками являются: 1) диспропорционально малое представительство различного рода меньшинств в правоохранительных органах; 2) при отборе на службу сотрудников акцент делался на их физических, а не интеллектуальных и моральных качествах; 3) первоначальная подготовка сотрудников была признана неадекватной выполняемым ими задачам, а служебная – нерегулярной; 4) недостаточное количество сотрудников с высшим образованием.

Важнейшим результатом работы данной комиссии были рекомендации, направленные на: принятие законодательных решений о минимальных стандартах при приеме на работу, осуществление планирования карьерного роста сотрудников, увеличение жалования и льгот для полицейских.

В 1968 г. под влиянием решений комиссии Конгресс США принял «Акт о контроле преступности и безопасности улиц». Департамент юстиции создал «Администрацию помощи правоохранению», через которую федеральное правительство начало оказывать финансовую помощь полицейским агентствам в целях упрочения образовательного стандарта сотрудников.

К концу 60-х гг. кампания общественной критики в адрес полиции, нереалистичные требования искоренить все социальные проблемы силами правоохранительных органов, решения Верховного суда, “надевшего наручники полиции вместо преступников” привели к активизации профсоюзного движения полицейских в защиту своих прав.¹⁰⁵

Реформы 60-х гг. сформировали новую теоретико-правовую модель полиции, названную “служение общественности”. Она явилась результатом попытки повысить ответственность полиции за общественную безопасность. Основными направлениями этой новой модели стали: решение полицией социальных проблем в целях предупреждения преступности, коммунальное полиционирование, профилактика преступности. Кадровая политика начала изменяться в направлении подготовки сотрудников, обладающих более аналитическими способностями в сочетании с умениями строить отношения партнерства с гражданами в большей степени, чем навыками борьбы с преступностью. Данная ориентация потребовала пристального внимания к подготовке сотрудников правоохранения, в связи с чем Генеральный атторней (министр юсти-

¹⁰⁵ Radelet L.A. The Police and the Community. – 2-nd ed. – Encino, CA: Glencoe Press, 1977. – P. 11-13.

ции) Джанет Рино инициировала в 1999 г. принятие Конгрессом США резолюции номер 1659 о создании «Национальной комиссии по полицейской подготовке».¹⁰⁶

Опыт кадровой политики и ее генезис в органах полиции США показывает, что она формировалась, проводилась и развивалась в общем русле государственной службы и в соответствии с теми задачами, которые приходилось решать на различных этапах своей деятельности. В то же время каждому штату и полицейскому департаменту были присущи особенности, которые в некоторых случаях становились достоянием правоохранительных органов всей страны и оказывали определяющее влияние.

К изучению и оценке данного опыта нельзя подходить однозначно. В современных условиях перехода Украины к правовому государству положительные аспекты генезиса кадровой составляющей полиции США должны быть учтены и закреплены при разработке и утверждении новых нормативных документов, регулирующих деятельность милиции и кадровую работу в ее органах, при формировании ее профессионального ядра, организации профессиональной подготовки, в деле социально-правовой защиты сотрудников и их воспитания.

Наиболее существенными чертами теоретико-правовой парадигмы генезиса кадровой работы в полиции США являются: принцип независимости органов, обеспечивающих отбор на службу, от политических сил и самого департамента; внедрение и развитие принципа профессионализма, понимаемого как сочетание образования, подготовки и опыта; установление для правоохранительных агентств штата единых стандартов при приеме, подготовке и обеспечении карьерного роста сотрудников; демилитаризация модели кадровой работы.

Опыт США показывает, что в теоретико-правовые основы государственной кадровой политики законодателем должны быть заложены препоны для возможности использования органов внутренних дел в политических целях. Политическая коррумпированность в решениях кадровых вопросов в полиции США приводила и к расцвету общей коррупции, что весьма очевидно прослеживается в правоохранительных органах современной Украины.

Таким образом, зарождение и развитие в США полицейских агентств происходило в условиях конфликта между обществом и государством, отдаленным проявлением которого в настоящее время является высокая степень независимости правоохранительных органов от

¹⁰⁶ *Conser G.D., Russel G.D. Law Enforcement in the United States. – Gaithersburg, Maryland: An Aspen Publication, 2000. – P. 66.*

прямого или косвенного вмешательства государства в процесс обеспечения правопорядка. Эти агентства в большей степени находятся под прямым или косвенным влиянием граждан: законодательные акты, регулирующие деятельность полиции, приняты демократически избранными законодателями; ряд полицейских должностей (шериф, маршал, коронер) являются выборными; частные лица участвуют в работе органов, контролирующей полицию; наконец, происходит воздействие общественного мнения через средства массовой информации. Изложенное позволяет сделать нам вывод о том, что американские правоохранительные агентства приобретают черты «народной полиции».

1.3. Теоретико-правовые основы формирования кадрового корпуса сил правопорядка США в современный период

Кадровая система правоохранительного органа, безусловно, зависит от модели данного института, которая, в свою очередь, определяется ролью полицейского департамента данной юрисдикции. Модель полицейского агентства США в самом общем виде может быть охарактеризована как «фрагментарная», или децентрализованная.¹⁰⁷ Децентрализация сопряжена с таким сложным феноменом, как множественность юрисдикций полицейской сферы государства. Следствием данного феномена являются также перекрывающиеся друг друга полномочия полицейских агентств, при которых за одно и то же преступление отвечают несколько полицейских агентств. В таких случаях, как правило, на неформальном уровне присутствует соглашение о том, какой полицейский департамент имеет «первичную юрисдикцию», а какой – «вторичную» и т.д.¹⁰⁸

Категориальный аппарат, позволяющий рассматривать проблемы, связанные с кадровой системой, имеет две основные составляющие: персонал (*personnel*) как социально-экономическое явление, включающее постоянный (штатный) состав сотрудников, т. е. трудоспособных граждан, состоящих в трудовых отношениях с полицейскими агентствами, имеющих определенную профессиональную подготовку и обла-

¹⁰⁷ *Kangapunta K., Joutsen M., Ollus N., Nevala S. Profiles of criminal justice systems in Europe and North America. 1990-1994. – Helsinki, 1999. – P. 458.*

¹⁰⁸ *Conser G.D., Russel G.D. Law Enforcement in the United States. – Gaithersburg, Maryland: An Aspen Publication, 2000. – P.79-80.*

дающих специальными познаниями, навыками и опытом работы в избранной сфере деятельности¹⁰⁹.

Говоря о системе, один из видных отечественных ученых в области методологии управления В.Г. Афанасьев понимает под целостной системой «совокупность компонентов, взаимодействие которых порождает новые (интегративные, системные) качества, не присущие ее образующим». ¹¹⁰ Зарубежные трактовки «систем» не несут в себе принципиального отличия. Например, американские ученые Майкл Мескон, Майкл Альберт, Франклин Федоури рассматривают систему как некоторую целостность, состоящую из «взаимозависимых частей, каждая из которых вносит свой вклад в характеристики целого». ¹¹¹

Само понятие «кадровая система», или «система работы с кадрами», в американской юридической литературе не используется. Аналогами указанных терминов являются: «управление персоналом» (personnel administration), «кадровый менеджмент» (personnel management), «кадровая функция» (personnel function)¹¹² и т.д. Причем в данные понятия американские исследователи вносят скорее практический, нежели теоретический смысл, подразумевая процессы рекрутирования, отбора, подготовки, перевода, продвижения, увольнения и трудовых отношений. Отечественные исследователи понимают под системой кадровой работы «целостный, современный, постоянно действующий комплекс взаимосвязанных между собой организационных, технических и правовых средств, мероприятий (форм и методов), направленных на реализацию кадровой политики». ¹¹³ Однако они не упоминают о динамическом и целеполагающем характере кадровой системы. Поэтому наиболее продуктивным определением системы кадровой работы в полиции США может быть следующее: система кадровой работы в полицейских агентствах – это целостный, динамичный, постоянно действующий комплекс взаимосвязанных между собой институциональных, организационных, правовых и технических средств, форм и методов, направленных на обеспечение эффективной деятельности правоохранительного органа.

¹⁰⁹ См.: Кадры - персонал. Словарь - тезаурус. М., 1994. С. 91.

¹¹⁰ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1968. С.7.

¹¹¹ Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. – М.: Дело, 1992. – С.79

¹¹² Bopp W.J. Police Personnel Administration. – Boston, MA: Holbrook Press, 1974. – P. 9; Sheeham R. & Cordner, G.W. Police Administration. – 3-rd ed. – Cincinnati, OH: Anderson. 1995. – P.79.

¹¹³ Зыбин С.Ф. Правовые основы кадрового обеспечения деятельности органов внутренних дел: Монография. – СПб., 1997. – С. 162.

Системам полицейских организаций свойственна внутренняя противоречивость целей. Исследователи США полагают, что полиция обязана не только предоставлять защиту населению, но и поддерживать общественный порядок, а также обслуживать граждан.¹¹⁴ Функция обслуживания в данном случае мало сочетается с традиционным представлением о полиции, как о «борце с преступностью».

Деятельность сотрудников правоохранительных органов США осуществляется в рамках института сотрудника системы уголовного правосудия (criminal justice).

Следует подчеркнуть, что в литературе часто употребляется термин «сотрудник правоохранительного агентства» (law enforcement officer), который включает в себя все разнообразие профессий внутри этой специфической сферы государства и общества. Также часто употребляется термин «полицейский». Примечательно, что особенности словообразования в американском варианте английского языка позволяют употреблять в документах в порядке перечисления не только слово «полицейский» (policeman), но и «полицейская» (policewoman), что вполне отвечает законам, направленным против дискриминации женщин. В законодательных документах, в частности в Уголовных кодексах большинства штатов США, используется термин «офицер порядка» (peace officer) или «блуститель порядка». Причем под офицером порядка подразумевается сотрудник, принявший присягу в полицейском департаменте штата, графства, или муниципалитета. Сотрудники федеральных агентств (например, ФБР) не именуется «офицерами порядка». В связи с этим в законах, регулирующих уголовный процесс, специально указывается, в каких случаях сотрудники федеральных правоохранительных агентств приравниваются к «офицерам порядка».

Проблема классификации разнообразия специфических видов деятельности полицейских представляет значительный интерес. Каких-либо общих или обязательных подходов в классификации сотрудников полиции США не существовало вплоть до начала 1970-х гг. В 1973 г. Национальная совещательная комиссия по стандартам и целям уголовного правосудия предложила примерную классификацию сотрудников полиции. Цель классификации, основанной на системе выслуги лет, по мнению комиссии, должна была состоять в создании многоуровневой структуры с глубоко дифференцированной шкалой оплаты труда с тем, чтобы создать дополнительные стимулы для сотрудника в продвижении по службе, а для руководства правоохранительного органа – обеспечить карьерный рост офицера.

¹¹⁴ Goldstein H. Problem-Oriented Policing. – NY: McGraw Hill, 1990. – P. 11.

Стандарт «14.2», рекомендованный комиссией, предлагал для полицейского агентства как минимум тройкий уровень классификации, включавший: 1) категорию рядовых патрульных и следователей; 2) средний руководящий и управляющий персонал; 3) руководящий состав правоохранительного агентства. Комиссия предлагала каждому полицейскому департаменту составить план классификации таким образом, чтобы стимулировать профессиональный рост сотрудников. Рекомендовалось, чтобы система заслуг (выслуги) доминировала при любом назначении на должность и продвижении по службе.¹¹⁵

Следует подчеркнуть, что предлагавшаяся классификация должностей системы правоохранительных органов США носила самый общий и в значительной степени произвольный характер. Она не учитывала содержательных различий в профессиональной деятельности. Так, в первую группу были объединены сотрудники патрульно-постовой службы, службы расследований, кинологи и т.д. Возможно, эта классификация в определенной степени удовлетворяла потребности начального этапа ранжирования совокупности сотрудников правоохранительных органов. Для выделения содержательной общности мы не стали классифицировать различные подразделения и службы в системе полицейских агентств США, а пошли по пути выявления основных видов деятельности. По сравнению с количеством служб в полицейских департаментах, видов профессиональной деятельности оказалось значительно меньше. Анализ позволил выделить следующие разновидности.

Патрульно-административная деятельность. Связана с контролем порядка на дорогах, улицах, в правительственных и общественных зданиях, школах и учебных заведениях и характерна для муниципальной, окружной и полиции штата. Анализ содержания работы сотрудников позволил выделить 102 существенные функции и 40 других важных функций этого вида деятельности. Общим является наблюдение и пресечение преступлений. Доминирующие задачи: арест-задержание (100%), расследование (96%), регулирование дорожного движения (95%), патрулирование (90%), общение с людьми (75%). Содержанием патрульного компонента деятельности является: управление полицейским автомобилем, связанное с выездом на вызовы, поступающими в дежурную часть, эскортом и перевозкой задержанных; осуществление обысков граждан, автомашин и помещений; оказание первой помощи, а также помощи пожилым и инвалидам; осуществление эвакуации из опасных мест; реагирование на жалобы в отношении домашних живот-

¹¹⁵ The National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals, Police. – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1973. – P. 362-363

ных; пешее патрулирование; проверка соответствия частных предприятий лицензионным требованиям; предупреждение правонарушений; выявление антиобщественных групп несовершеннолетних. Содержанием компонента регулирования дорожного движения является: обеспечение соблюдения правил дорожного движения и парковки; расследование дорожных происшествий, в частности установление свидетелей происшествий и владельцев автомашин; преследование правонарушителей; наложение штрафов; оказание помощи при поломке транспортного средства; проверка регистрации автомашин; применение тестов на алкоголь в отношении водителей; контроль, регулирование и направление движения пешеходов и автомашин; ликвидация препятствий на дорогах. Содержанием компонента ареста-задержания является: установление личности, обыск и изъятие, использование оружия и специальных средств (одевание наручников), ознакомление задержанных с их конституционными правами, снятие отпечатков пальцев, преследование подозреваемых и задержание лиц, находящихся в розыске.¹¹⁶

Детективная деятельность связана с обязанностями всех без исключения сотрудников полиции, особенно детективов, а также специальных подразделений, образованных в полицейских агентствах или межведомственно на определенной юрисдикции и чаще всего ориентированных на борьбу с незаконным оборотом наркотиков.

Данная разновидность деятельности аналогична комбинации оперативно-розыскной и следственно-криминалистической специализации в правоохранительных органах Украины, предусматривающая: документирование преступных действий с использованием технических средств; проведение оперативно-розыскных мероприятий, включающих скрытое наблюдение и преследование с соблюдением приемов конспирации, использование методов психологического воздействия на лиц с целью установления доверительных отношений; применение основ классификации и квалификации преступлений, тактики и методики их раскрытия и расследования; проведение и фиксирование следственных действий, особенно допросов; составление описи имущества и криминалистического анализа места преступления и т.д.¹¹⁷

К обеспечивающим *профилактический вид деятельности* можно отнести полицейских, обслуживающих начальные и средние школы,

¹¹⁶ Job Analysis Report for Positions of Police Officer, Detective, Sergeant, Lieutenant, Captain, and Chief in Illinois Police Departments. Composed of 50 to 99 Sworn Officers. – Chicago: Stanard & Associates, Inc. 1993. – P. 17-18.

¹¹⁷ Job Analysis Report for Positions of Police Officer, Detective, Sergeant, Lieutenant, Captain, and Chief in Illinois Police Departments. Composed of 50 to 99 Sworn Officers. – Chicago: Stanard & Associates, Inc. 1993. – P. 24-26.

колледжи, университеты, а также полицейских, работающих по специальным программам профилактики, как, например, «Воспитание сопротивляемости употреблению наркотиков» (Drug Abuse Resistance Education - D.A.R.E.). Программа впервые возникла в 1983 г. в Лос-Анджелесе как программа обучения и формирования у детей таких принципов, которые помогли бы им жить без наркотиков, алкоголя и насилия, а также сформировать у них положительные отношения с полицией, родителями, сверстниками и т.д. В настоящее время это самая распространенная программа, объединяющая 27 миллионов детей, проживающих в более чем десяти тысячах населенных пунктов США и охватывающая 75 % школьных районов. По этой программе обучаются также 8 миллионов детей в 44 странах мира. Ключевая функция сотрудников, задействованных в профилактике, – активное общение с различными слоями населения и выявление потенциально криминальных обстоятельств и ситуаций. Общими для этого вида деятельности являются методы выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений и преступлений, методы наблюдения за гражданами, приемы гласных и негласных мероприятий, взаимодействие с общественными организациями и гражданами в целях создания групп содействия установлению правопорядка на улицах, информированию полиции и т.д.¹¹⁸

Пенитенциарная деятельность, связанная с арестом, задержанием и исполнением наказания, характерна для многих полицейских департаментов, имеющих камеры предварительного заключения. Особенно эта деятельность присуща сотрудникам шерифских департаментов, в подчинении которых находятся следственные изоляторы. Специфическим содержанием этой деятельности является проведение обысков, досмотров, осмотров лиц, находящихся под следствием и осужденных, проведение служебных расследований, обеспечение охраны, проведение профилактической работы среди осужденных с целью предупреждения преступлений.¹¹⁹

Деятельность в особых условиях (экстремальная) характерна для подразделений, именуемых «специальными силами», групп снайперов и весьма разнообразна. Общим является выполнение задач в экстремальных условиях, требующих не только высокого профессионализма в овладении особыми умениями, но и крайнего напряжения психических и

¹¹⁸ Schmallegger F. Criminal Justice Today. – 5-th ed. – Upper Saddle River, NJ.: Simon & Schuster, 1999. – P. 105-106

¹¹⁹ Job Analysis Report for the Positions of Deputy Sheriff, Detective, Sergeant, and Lieutenant in Illinois Sheriff Departments. Composed of 30 to 61 Sworn Officers. – Chicago: Stanard & Associates, Inc., 1993. – P. 15-41.

физических ресурсов в условиях противоборства, высокого уровня риска и дефицита времени.

Таким образом, мы выделили в системе полицейских органов США пять основных видов деятельности: патрульно-административную, детективную, профилактическую, пенитенциарную и связанную с особыми условиями. Это не значит, что к каждому виду деятельности строго привязываются определенные специальности и службы в полиции. В одной службе могут быть представлены самые разнообразные виды деятельности.

Характеристика состояния кадровой работы в правоохранительных органах США зависит от традиционно сложившегося распределения полномочий в зависимости от федерального законодательства и законодательства штата. В этой связи большое практическое значение и теоретический интерес представляет классификация персонала, являющаяся необходимым условием научно обоснованной организации работы с сотрудниками полиции и других агентств, обеспечивающих охрану порядка и соблюдение законности.

В качестве критерия классификации нами предлагаются: во-первых, уровни юрисдикции агентств, в которых работают сотрудники, и, во-вторых, квалификационные стандарты и функциональные обязанности. В свою очередь, внутри этой классификации можно выделить группы в зависимости от профиля подготовки.

1. Персонал федеральных правоохранительных органов

Федеральное правительство США является самым крупным работодателем в стране, предоставляющим работу более чем трем миллионам сотрудников по двум тысячам специальностей. Кадровой работой правительства США занимается Управление кадрового менеджмента Соединенных Штатов (United States Office of Personnel Management – OPM), подчиняющееся Президенту США и руководствующееся при найме сотрудников Законом «О принципах системы службы» (Merit System Principles).

К основным типам федеральной службы следует отнести все назначаемые должности в законодательной, исполнительной и судебной ветвях федерального правительства, за исключением военных должностей, связанных с ношением униформы. Гражданская служба состоит из следующих компонентов: а) конкурсная служба; б) особая служба; в) служба высшего руководства.

Конкурсная служба предусматривает конкурсный порядок замещения вакантных должностей, который определяется Управлением кадрового менеджмента. Подобный конкурс включает тестирование с целью

определения образовательного уровня опыта и других параметров кандидата и предусматривает иногда письменный экзамен.

Особая служба также не лишена конкурсного отбора, но процесс конкурса устанавливается самим агентством, которому делегируется такая возможность по закону или президентскому указу, или решению Управления кадрового менеджмента. К основным агентствам особой службы относятся: Административный офис США, суды, Агентство международного развития, ЦРУ, Агентство военной разведки, Федеральное бюро расследований, Федеральный резервный совет, Генеральная бухгалтерия, Агентство национальной безопасности, Комиссия по ядерному регулированию, Почтовая служба, Государственный департамент, Верховный суд и Библиотека Конгресса.

Служба высшего руководства была создана в 1979 г. в соответствии с «Актом о реформе гражданской службы» и объединяет должности высшего руководства в государственных структурах, которые не требуют утверждения Сенатом.

Управление кадрового менеджмента определяет сетку профессиональных категорий федеральных должностей, исходя из содержания и уровня сложности их работы, ответственности и квалификационных требований. Самой многочисленной категорией данной классификации, имеющей отношение к правоохранительной деятельности, является так называемая «Группа расследований» (Investigation Group), к которой относятся следователи, главные следователи, инспекторы и специалисты, агенты пограничной службы и др. Второй по численности является «Группа разных профессий» (Miscellaneous Occupations Group), включающая полицейских и сотрудников исправительных учреждений, специалистов по дактилоскопии, лесников, специалистов по безопасности.

Квалификационные стандарты для федеральных должностей в сфере правоохранения можно разделить на общие и специальные. К общим относят определенный уровень знаний и опыта, который бы позволял человеку, занявшему определенную должность, выполнять работу, иметь представления о функциях должности и об оборудовании, используемом в данной сфере.

Специальные квалификационные стандарты предусматривают у кандидатов наличие специальных знаний, умений и способностей, обеспечивающих успешное выполнение обязанностей по занятой должности. Так, например, квалификационные стандарты для федерального «офицера полиции» (федеральный код профессии – GS-0083) четвертого разряда (GS-4) определены следующим образом: «знание основ права и правил, операций, методов и практики обеспечения закона; обладание опытом поддержания порядка, защиты жизни и собственности. Опыт

такого рода может быть приобретен в процессе работы в полиции, службы в вооруженных силах, работы телохранителем, обеспечения порядка в парках, лесах, природных заповедниках и местах отдыха, а также в процессе выполнения обязанностей следователя или любой иной работы с аналогичными обязанностями и характеристиками».¹²⁰

Данные квалификационные стандарты учитывают получение кандидатом высшего образования. Так, не имея никакого специального опыта в правоохранительных агентствах, но обладая дипломом бакалавра, кандидат может получить должность 5-го разряда. Наличие диплома магистра может позволить кандидату претендовать сразу на 9-й разряд, а доктора наук – на 11-й разряд в квалификационной сетке сотрудников федеральных правоохранительных органов.

В связи с многообразием в США федеральных правоохранительных агентств, достаточно обоснованной, по нашему мнению, будет классификация сотрудников правоохранительных агентств в соответствии с преобладающими функциональными обязанностями. Все сотрудники федеральных органов имеют юрисдикцию на территории всех штатов.

Первой, самой многочисленной группой сотрудников федеральных правоохранительных органов являются *следователи по уголовным делам*, которые имеются в семьдесят одном федеральном агентстве США. Практически все из них имеют по закону право ношения оружия и осуществления арестов. Они наделены полномочиями на основе статутного права. Подавляющее большинство следователей по уголовным делам относятся к категории GS-1811 и имеют титул (звание) «специального агента» (Special Agent) или «заместителя судебного исполнителя» (Deputy U.S. Marshal), «детектива» (Detective), «инспектора внутренней безопасности» (Internal Security Inspector), «следователя» (Investigator) или «инспектора почты» (Postal Inspector).

Обязанности данной группы сотрудников федеральных органов зависят от задач и количества рабртников соответствующих государственных институтов, но приоритетом являются уголовные расследования по следующим направлениям: беловоротничковые преступления; мониторинг разрешенных судом прослушиваний; организация слежки; отслеживание импорта наркотических веществ, похищенной собственности и контрабанды; проникновение в преступные организации; осуществление обысков и арестов; обеспечение вызовов в суд; обеспечение безопасности высокопоставленных чиновников и дипломатов; участие в секретных операциях и т.д.

¹²⁰ Ackerman T.H. Guide to Careers in Federal Law Enforcement. – Traverse City: Sage Creek Press, 1999. – P. 18.

Примером «специального агента» может служить должность специального агента Управления уголовных расследований армии США, относящегося к Министерству обороны США. В обязанности данного специального агента входит оказание услуг расследования различным армейским подразделениям, обеспечение безопасности министра обороны США, а также расследование серьезных преступлений, совершенных военнослужащими (убийство, грабеж, распространение наркотиков, мошенничество, терроризм и др.). Специальные агенты имеют право осуществлять слежку, секретные операции, аресты, доставлять в суд и т.д. Специальным условием приема на эту должность является служба в армии не менее двух лет. Кандидаты получают специальную подготовку на 15-недельных специальных учебных курсах агентов в Военной полицейской школе США, расположенной в форте МакКлелан, штат Алабама.

Должности специальных агентов имеются в 58 государственных учреждениях США.¹²¹

Второй группой сотрудников федеральных правоохранительных органов являются *специалисты разведки*, главная задача которых состоит в собирании, анализе, интерпретации и распространении информации, относящейся к любой преступной деятельности, способной прямо или косвенно нанести ущерб национальной безопасности США. В зависимости от агентства, к которому принадлежат специалисты разведки, приоритетами их деятельности являются оперативные отработки по делам о нелегальном распространении наркотиков, терроризме, шпионаже, контрабанде людей, мошенничестве с паспортами, организованной преступности, отмывании денег, поджогах, похищениях грузов и др.

Специалисты разведки относятся к категории GS-0132 и имеют специальные звания «специалист по разведывательным операциям» (Intelligence Operations Specialist), «аналитик разведывательных исследований» (Intelligence Research Analyst) и «специалист-исследователь разведки» (Intelligence Research Specialist).

Примером «специалиста-исследователя разведки» может быть специалист Федерального бюро расследований (ФБР) при Министерстве юстиции США, отвечающий за исследование и интерпретацию информации о национальной безопасности в целях оказания информационной помощи при контрразведке, операциях контртерроризма, оперативных мероприятиях против преступных сообществ. Источниками информации

¹²¹ См. подробнее: *Сергеев В.А.* Кадровое обеспечение полиции США. – СПб: Санкт-Петербургск. ун-т МВД РФ, 2000. – С. 21-23.

для них служат уголовные дела, изъятые документы, финансовые материалы, доклады о результатах слежки, прослушивания и т.д.

Подготовка такого рода специалистов осуществляется на базе Академии ФБР, а также на специализированных курсах и семинарах.

Специалисты по разведывательным операциям имеются при Службе иммиграции и натурализации Министерства юстиции, при Бюро разведки и исследований Государственного департамента, при Управлении Генерального инспектора Государственного департамента. Такого рода должности имеются в одиннадцати различных подразделениях американского правительства.

Третьей группой сотрудников федеральных правоохранительных органов являются *униформированные офицеры правоохранения*, которые, в отличие от предыдущих сотрудников, имеют присвоенную форму и отвечают за обеспечение порядка и прав человека на территории федеральной собственности и правительственных зданий. В их обязанности входит предупреждение и расследование преступлений, арест нарушителей, оказание помощи в уголовном преследовании преступников и гражданам в чрезвычайных ситуациях. К данной категории должностей следует отнести: агентов пограничного патруля, офицеров-кинологов, офицеров полиции Капитолия, инспекторов таможенной службы, инспекторов иммиграционной службы, лесников, рейнджеров (охранников) парков, речных рейнджеров, офицеров полиции монетного двора, полицейских-офицеров парков, полицейских-офицеров почты, офицеров правоохранения по делам беженцев и офицеров униформированного отделения секретной службы.

Такие должности имеются в 34-х подразделениях и службах правительственных учреждений США.¹²²

Примером униформированной полиции могут служить офицеры полиции Армии США при Министерстве обороны, отвечающие за обеспечение порядка на полигонах, в фортах и военных госпиталях. Они осуществляют пешее и автомобильное патрулирование, расследуют преступления федеральной юрисдикции и юрисдикции штатов. Первоначальная подготовка таких специалистов осуществляется или в полицейской академии штата, в котором они будут проходить службу, или в Федеральном центре правоохранительной подготовки в Глинко, штат Джорджия, в течение девяти месяцев.

Четвертой группой сотрудников федеральных правоохранительных органов являются *техники и специалисты правоохранения*, осуще-

¹²² Сергеев В.А. Кадровое обеспечение полиции США. – СПб: Санкт-Петербургск. ун-т МВД РФ, 2000. – С. 24.

ствляющие техническое обеспечение уголовных расследований и правоохранительных операций. Эта категория сотрудников осуществляет идентификацию и анализ дактилоскопических данных, авиационное патрулирование, операции по спасению людей, эвакуацию по медицинским показаниям, определение взрывчатых веществ, почерковедческие экспертизы, идентификацию оружия, бомб и боеприпасов, биологическую экспертизу, криминалистическое фотографирование и подготовку сотрудников правоохранительных органов.

К числу сотрудников данной категории следует отнести: пилотов правоохранительных воздушных судов, криминалистов (биологов-криминалистов, химиков-криминалистов), кинологов, взрывотехников, экспертов-документоведов, хранителей вещественных доказательств и арестованной собственности, специалистов по дактилоскопии, техников по огнестрельному оружию, инструкторов правоохранительной подготовки, фотографов, специалистов по обыскам и т.д. Примером такой технической категории сотрудников может служить специалист по дактилоскопии Федерального бюро расследований, отвечающий за классификацию, поиск, подтверждение и использование отпечатков пальцев для идентификации преступников.

Такого рода специалисты заняты в 21 подразделении государственных и правительственных агентств США.

Пятой группой сотрудников правоохранительных органов федерального уровня являются следователи по делам о соблюдении правовых норм и делам общего характера, отвечающие за обеспечение соответствия закону практики получения льгот, разрешений и трудоустройства со стороны частных лиц или организаций и обеспечивающие правильное толкование и применение федеральных законов и других нормативно-правовых актов с помощью расследований, инспектирования и оказания консультационной помощи различным правительственным агентствам.

Для этой категории сотрудников характерен широкий спектр функциональных обязанностей, начиная от обеспечения соблюдения трудового законодательства и вплоть до расследования авиационных, железнодорожных и морских катастроф и аварий на трубопроводах. Они расследуют преступления в сфере хозяйственной деятельности, продовольственной безопасности, пенсионного и социального обеспечения и иммиграции, преступления, связанные с коррупцией в профсоюзах, а также реагируют на нарушения гражданских прав, экологического и налогового законодательства, порядка проведения федеральных выборов и т.д.

Для указанной категории сотрудников требуются знания законов, правил, актов и целей агентств, на которые они работают, владение методами расследований, навыками допроса и интервьюирования, умение проводить исследования, составлять доклады и записки.

Эта категория сотрудников занята в 25 правительственных агентствах и подразделениях.

Примером представителя данной категории может служить агент по иммиграции Службы иммиграции и натурализации Департамента юстиции США, расследующий нарушения ограничений для иммигрантов в сфере занятости, дела об иностранцах-преступниках, незаконных иммигрантах, а также обеспечивающий депортацию нежелательных лиц и т.д. Он получает подготовку в течение 30 месяцев по программе первоначальной подготовки иммиграционных офицеров в Федеральном центре правоохранительной подготовки в Глинко, штат Джорджия.

Шестая группа сотрудников федеральных правоохранительных органов – *инспекторы и специалисты по соблюдению правовых норм*, отвечающие за инспектирование и исследование законов, правил, регламентов и стандартов, регулирующих деятельность различных предприятий и организаций. Для этой категории сотрудников характерна чрезвычайная специализация. В круг их обязанностей входит, например, предупреждение железнодорожных катастроф, соблюдение за порядком почасовой оплаты труда и использованием тарифов, инспектирование шахт и шахтного оборудования, предприятий по производству алкоголя и табака, надзор за использованием пестицидов и т.д. Такая категория сотрудников занята в 9 агентствах и подразделениях правительства.

Примером должности из данной категории может служить инспектор по алкоголю, табаку и оружию одноименного бюро при Департаменте казначейства, который обеспечивает законность производства, хранения и распространения этих товаров, а также порядок оплаты налогов и сборов в соответствии с законом о табаке, спиртных напитках, оружии и взрывчатых веществ. Главные функции инспекторов заключаются в предупреждении преступлений путем инспектирования соответствующих предприятий и организаций.

Седьмой группой сотрудников федеральных правоохранительных органов являются *специалисты по безопасности*, выполняющие самые разнообразные функции, связанные с обеспечением безопасности информационных сетей, персонала, собственности, зданий. Они обеспечивают секретность, ведут борьбу с мошенничеством, вандализмом, шпионажем, саботажем. Квалификационный код этих специалистов – GS-0080. Наиболее распространенными специальностями этой категории являются «специалисты физической безопасности» и «специалисты безопасности персо-

нала». Специалисты физической безопасности разрабатывают, устанавливают, обслуживают и наблюдают за системами безопасности (охраны), созданными для предупреждения возгораний, краж, вандализма и несанкционированного проникновения в правительственные здания и т.д. Данная категория специалистов работает в Секретной службе, полиции Капитолия, Службе сельскохозяйственных исследований, Федеральной службе охраны, Службе судебных исполнителей и др.

Такие правительственные агентства США, как Бюро издательств и гравирования, Администрация по борьбе с распространением наркотиков, Агентство контроля за обращением денежных знаков, Федеральное агентство чрезвычайного управления, используют специалистов безопасности персонала, которые анализируют и оценивают характер и биографию сотрудников, кандидатов на замещение вакантных должностей и любых других работников, имеющих доступ к секретной информации и т.д.

Двадцать пять агентств и подразделений правительства имеют сотрудников полиции указанных специальностей. Примером может служить должность специалиста по безопасности Криминального отделения Министерства юстиции США, осуществляющего федеральную программу защиты свидетелей, направленную на обеспечение безопасности граждан, давших показания против представителей организованных преступных групп, наркобаронов, террористов и других влиятельных преступников.

Восьмой группой сотрудников федеральных правоохранительных органов являются *офицеры и специалисты исправительных учреждений*, к которым следует отнести сотрудников Федерального бюро тюрем, клинических психологов, офицеров исправительных учреждений, специалистов по исправлению осужденных, офицеров предварительного заключения, специалистов по излечению от наркомании.

Место работы специалистов исправительных учреждений варьируется от федеральных тюрем и следственных изоляторов до национальных парков. Примером может служить офицер исправительного учреждения Федерального бюро тюрем при Министерстве юстиции США. Специалисты данной категории заняты в 10 различных правительственных агентствах.

Девятой группой сотрудников федеральных правоохранительных органов являются *офицеры досудебного разбирательства и условного освобождения*, относящиеся к Судебной администрации США. Этот персонал занят в 94 окружных судах пятидесяти штатов, а также в округе Колумбия, в Содружестве Пуэрто-Рико, на территории Гуама, Виргинских островах и Северных Марианских островах. Кандидатов на такие должности назначает шеф-судья, возглавляющий каждый из окружных судов.

Офицеры досудебного разбирательства отвечают за расследование дел подсудимых, обвиненных в совершении федеральных преступлений, а также за определение суммы залога и других условий, при которых подсудимые могут быть освобождены из-под ареста.

Офицеры условного освобождения обеспечивают расследование и подготовку условий для условного освобождения осужденного. Такие специалисты работают только в судах США.

Десятую группу сотрудников федеральных правительственных органов данной классификации составляют *технические специалисты*, отвечающие за обеспечение работы телекоммуникационных и компьютерных систем и сетей, а также других средств электронной связи, используемых правоохранительными органами. К этой категории следует отнести: операторов средств связи, диспетчеров средств оперативной связи, диспетчеров аварийных машин, ассистентов связи правоохранительных органов, диспетчеров общественной безопасности, операторов радиокommunikационных систем, операторов телекоммуникационного оборудования. Они заняты в таких агентствах правительства США, как Администрация по борьбе с распространением наркотиков, Армия, Военно-морской флот, Национальная служба парков, Пограничный патруль, Бюро по делам индейцев, Служба судебных исполнителей.

Техники по электронике, офицеры технического обеспечения, специалисты по телекоммуникациям обеспечивают разработку, развитие, тестирование, установку, рабочее состояние и обслуживание сложных электронных систем и оборудования, а также средств слежения. Эти специалисты работают в Бюро по алкоголю, табаку и оружию, Службе лесов, Федеральном бюро тюрем, Службе уголовных расследований Военно-морского флота, Бюро управления землями, Секретной службе, Администрации по борьбе с распространением наркотиков, Таможенной службе и др.

Таким образом, на федеральном уровне сотрудники полицейских органов представляют собой чрезвычайно многообразный отряд защитников закона. Особенности персонала этого уровня является высокая степень престижности работы, достаточный динамизм выполнения задач, потребность в широком кругозоре и глубоком специальном образовании. Работа сотрудников федеральных правоохранительных органов сравнительно лучше оплачивается и они имеют больше льгот. Поскольку в федеральной системе занято больше людей, чем в каком-либо департаменте, одним из слабых мест работы на таких должностях является конфронтация с достаточно жестко действующей бюрократией. Другим недостатком в работе на федеральное агентство является необходимость изменять место жительства в зависимости от полученного назначения.

2. Персонал правоохранительных органов штатов

Каждый из пятидесяти штатов США, за исключением Гавайев, имеет полицию штата, которая именуется по-разному: «полиция штата», «патруль штата», «департамент общественной безопасности». Невозможно описать «среднюю» полицию штата, так как все они отличаются друг от друга. Полиция штата имеет либо общие полицейские полномочия (т.е. право расследовать любые преступления и правонарушения), либо ограниченные полномочия, обеспечивая в 23 штатах безопасность дорожного движения. Так, например, полиция штата Огайо имеет полномочия только в отношении преступлений и правонарушений, связанных с дорожным движением. Из 49 полицейских агентств штатов 32 департамента (65 %) имеют 500 или более офицеров, 15 (30,6 %) насчитывают 1000 и более сотрудников.¹²³

Особенность правоохранительных органов штатов состоит в том, что многие из федеральных агентств имеют аналоги на этом уровне юрисдикции. Так, в ряде штатов созданы и функционируют бюро штата по расследованиям и задержаниям, департаменты штата по природным ресурсам, департаменты по правам человека и т.д. В связи с этим должности и специальности сотрудников данных подразделений аналогичны федеральным. Важнейшей характеристикой сотрудников полицейских агентств штата является то, что они имеют юрисдикцию, как правило, на территории всего штата.

Обычно полиция штата не вторгается в юрисдикцию полицейских департаментов муниципалитетов, если только последние не попросят об этом. В большинстве штатов этот тип полиции оказывает помощь в: 1) осуществлении расследований в тех случаях, например, когда в преступлении замешаны сотрудники муниципальной или окружной полиции; 2) организации систем информации о преступниках и преступлениях; 3) обеспечении муниципальных и окружных полицейских департаментов услугами криминалистических лабораторий; 4) организации первоначальной подготовки и повышения квалификации. К числу полицейских департаментов штата с ограниченными полномочиями относят: дорожный патруль штата, департаменты охраны окружающей среды, департаменты охраны рыбных ресурсов и дикой природы, отделы по наркотикам. Так, дорожный патруль штата обеспечивает исполнение законов о дорожном движении: 1) законы, регулирующие использование транспортных средств; 2) законы, регулирующие дорожное движение; 3) законы, определяющие порядок расследования дорожно-транспортных

¹²³ *Reaves B.A., Goldberg A.L. Law Enforcement Management and Administrative Statistics, 1997. – Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 1999. – P. 261.*

происшествий. Достаточно многочисленным агентством правоохранения штата является полиция университетов штата.

Персонал полиции штата можно разделить на две весьма широкие категории сотрудников: униформированные и неуниформированные. Каждая из этих категорий включает в себя огромное число специальностей, поддающихся определенной категоризации. В отличие от федеральных правоохранительных органов униформированная полиция штатов имеет квазивоенную табель о званиях, которая широко используется, особенно в департаментах, организованных по линейному принципу. По мере возрастания ранга табель о званиях в полицейских департаментах выглядит следующим образом: офицер полиции (рядовой), капрал, детектив, сержант, лейтенант, капитан или майор (заместитель начальника департамента), шеф полиции. Отличительная черта континуума должности и звания в американской полиции состоит в том, что звание соответствует должности, поэтому перемещение, например, на нижестоящую должность, сопровождается понижением в звании. Другое существенное отличие полиции штата от федеральных правоохранительных органов состоит в том, что если у «федералов» самым многочисленным отрядом сотрудников являются следователи, то на уровне штата – это патрульные. К числу неуниформированной категории сотрудников следует отнести тех, кто занят в так называемых обеспечивающих службах и в администрации.

Представление о распределении униформированной и неуниформированной части полицейского департамента штата может дать следующая таблица.

Таблица 3

Строевые и нестроевые подразделения полиции

Строевые подразделения	Обеспечивающие службы	Администрация
Полностью униформированные	Частично униформированные	Частично униформированные
Патрульные Детективы Дорожные патрульные Сотрудники по делам о несовершеннолетних Сотрудники профилактики	Сотрудники криминалистической лаборатории <i>Сотрудники ИВС и СИЗО</i> Архивариусы Телекоммуникаторы Сотрудники комендантской службы Сотрудники гаража	Кадровые работники Инструкторы по подготовке Инспекторы планирования и анализа Финансовые работники Юристы Сотрудники по связям с общественностью и прессой

Сотрудники полиции штатов, как правило, имеют более высокий уровень образования и подготовки, так как эти департаменты располагают возможностью рекрутировать и отбирать кандидатов с территории всего штата. Сотрудники полиции штата меньше привязаны к территории, которую они обслуживают, так как имеется практика их перевода с места на место.

3. Сотрудники правоохранительных органов округа

В США насчитывается 3086 шерифских департаментов, которые имеются во всех штатах, за исключением Аляски.¹²⁴ На территории штата Гавайи шериф выполняет функции полиции штата и не избирается, а назначается генеральным прокурором этого штата. На территории округов существуют три основных типа правоохранительных агентств: департамент окружного шерифа, департамент окружной полиции и коронер. Юрисдикция их сотрудников распространяется на территорию округа.

Подавляющее большинство конституций штатов определяют шерифа как главного офицера правоохранения в округе. Особенностью кадрового состава департамента полиции шерифа является то, что сотрудники осуществляют достаточно разнородные функции: 1) обеспечение общественного порядка, гражданского и уголовного процесса; 2) обеспечение работы следственного изолятора; 3) обеспечение охраны суда и исполнение судебных решений. В шерифских департаментах также существует квазивоенная табель о званиях, но, в отличие от полиции штата, здесь рядовой сотрудник будет именоваться «заместителем шерифа», и далее – детектив, сержант, лейтенант, капитан и шериф. Шериф является одной из выборных должностей в кадровой системе правоохранительных агентств США, что придает ему ряд специфических особенностей, главной из которых является высокая степень его вовлеченности в политическую жизнь. Только в десяти округах США шерифов назначают, а не избирают на должность. Вторая особенность должности шерифа состоит в том, что некомпетентного руководителя невозможно сместить, если только он не совершил уголовного преступления. В-третьих, достаточно распространенной является практика назначения на должность в шерифский департамент по протекции тех лиц, которые помогали финансировать шерифу его избирательную кампанию.

¹²⁴ Source of criminal justice statistics. – Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 1997. – P. 40.

Рядовой сотрудник шерифского департамента имеет многочисленные функциональные обязанности. Недавние исследования выделяют 103 существенных и 38 второстепенных функций рядового («заместителя шерифа»). К числу наиболее важных задач заместителя шерифа относят: исполнение обязанностей в суде, расследования, аресты и задержания, организацию дорожного движения, патрулирование и многие другие.¹²⁵ Значительные обязанности (81 существенная функция и 52 второстепенные) возлагаются и на детектива шерифского департамента, занимающего следующее после рядового положение в табели о рангах полиции. Наиболее важными задачами детектива являются: обеспечение расследований, исполнение обязанностей в суде, осуществление арестов, формирование оперативных дел и многие другие. Шерифы избираются на два или четыре года населением данного округа. Порядок выборов и обязанности главного сотрудника округа определяются законодательством штата.

Каждый из шерифских департаментов своеобразен и имеет некоторые отличия в функциях, но в целом они сводятся к следующему: 1) поддержание общественного порядка; 2) обеспечение соблюдения гражданского и уголовного кодексов на территории округа; 3) обеспечение работы следственного изолятора; 4) обеспечение порядка в суде; 5) обеспечение исполнения судебных решений. В одних штатах шериф – преимущественно полицейский, обеспечивающий судебный порядок и исполнение решений судебной инстанции. При этом функция уголовных расследований и организации дорожного движения передана правоохранительным агентствам штата и муниципалитетов. В других штатах (в основном в южных и западных) шерифы обеспечивают и безопасность дорожного движения, и расследования уголовных дел. Окружная полиция существует в США также в тех юрисдикциях, в которых городские власти слились с окружными (например, в штате Флорида).

Особое правоохранительное агентство на уровне округа – офис коронера. Главная функция коронера – осуществление медицинского освидетельствования и установление причины смерти. Должность коронера также является выборной, но условиями участия в выборах на данную должность является наличие медицинского образования и опыта работы в правоохранительном агентстве. В ряде штатов должность коронера все более замещается должностью медицинского контролера, на которую избирается или назначается патологоанатом, получивший дополнительную профессиональную подготовку в области криминалистики.

¹²⁵Job Analysis Report for the Positions of Deputy Sheriff, Detective, Sergeant, and Lieutenant in Illinois Sheriff Departments. – Chicago: Stanard & Associates, Inc, 1993. – P. 15.

4. Сотрудники муниципальных полицейских органов

Сотрудники муниципальных правоохранительных органов являются самым многочисленным и самым разнообразным отрядом специалистов, обеспечивающих законность. В США в 1989 г. насчитывалось 11989 муниципальных полицейских агентств; в 1992 г. их насчитывалось уже 12 288, из них в 959 было всего по одному полицейскому и в 38 было более тысячи сотрудников. В 1996 г. имелось уже 12 361 полицейское агентство.¹²⁶ Самые крупные муниципальные полицейские органы насчитывают десятки тысяч сотрудников. Так, в полиции города Нью-Йорк проходит службу более 38 тыс. полицейских, в департаменте Чикаго – более 13 тыс. сотрудников.

Полицейские департаменты муниципалитетов именуются по-разному : полицейский департамент, полицейская служба города, офис констебля и т.д. В некоторых штатах США существует офис и должность Маршала, обеспечивающего исполнение решений суда и порядок в ходе судебных слушаний, конвоирование задержанных, подследственных и осужденных. Маршал является также судебным исполнителем и обеспечивает охрану муниципального судьи, а также выполняет полицейские функции. В некоторых юрисдикциях должность маршала является выборной.

Самой многочисленной категорией полицейских (около 450 тыс. сотрудников) являются муниципальные полицейские, основная масса которых служит в департаментах, насчитывающих не более 10 человек. Только 27,8 % департаментов имеют менее пяти сотрудников, 51,6 % насчитывают менее 10 сотрудников и 90,5 % департаментов имеют менее пятидесяти полицейских.¹²⁷ Таким образом, подавляющее большинство сотрудников полиции США служат в сравнительно небольших агентствах. Практически половина (49,7 %) сотрудников полиции муниципалитетов обслуживают города с населением около 100 тыс. человек.

Деятельность муниципальных полицейских может быть охарактеризована как преимущественное патрулирование и расследования. Около 88 % полицейских муниципалитетов задействованы в патрулировании и расследованиях и 12 % полицейских обеспечивают управление департаментом и техническое обслуживание. Из 88 %, задействованных в патрулировании и расследованиях, 75 % обеспечивают реагирование

¹²⁶ *Langworthy R.H., Travis L.P.* Policing in America. A Balance of Forces. – Upper Saddle River: Prentice Hall, 1999. – P. 158.

¹²⁷ *Reaves B.A.* Local Police Departments. – Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 1993. – P. 2.

на вызовы в связи с происшествиями и преступлениями, то есть обеспечивают патрульные функции.¹²⁸ В небольших по численности департаментах данная пропорция несколько отличается, поскольку сотрудники обязаны выполнять не только рутинные обязанности, но и принимать управленческие и технические решения. По мере увеличения численности агентства возрастает потенциал специализации персонала.

Этнический и расовый состав муниципальных департаментов претерпевает значительные изменения. Если еще в 1950-е гг. практически все сотрудники были белыми, то в настоящее время афроамериканцы составляют 11 %, латиноамериканцы – 5 % и другие этнические группы – 1 % от числа сотрудников.¹²⁹

Как правило, в средних муниципальных полицейских департаментах можно обнаружить следующие должностные позиции, которым соответствуют звания: офицер полиции (рядовой), детектив, сержант, лейтенант, капитан или майор, шеф полиции. Начальник полицейского департамента может именоваться как шеф полиции, директор, суперинтендант, полковник, комиссар, шеф-констебль, маршал и т. д. Не существует каких-либо стандартных знаков различия для всех должностей. Однако многие департаменты копируют воинские знаки различия, соответствующие аналогичным званиям.

Общей тенденцией в полицейских агентствах является сокращение разрыва между рядовым и начальственным составом в плане должностных атрибутов формы и знаков различия, что свидетельствует о демократизации агентства.

Звание майора или капитана (в зависимости от численности агентства) имеют заместители начальника полиции или руководители служб. Например, в агентстве с численностью более 50 сотрудников руководитель службы детективов будет именоваться капитаном. Звание лейтенанта или сержанта будет соответствовать начальнику патрульной смены в департаменте.

Как показывает анализ, рядовой сотрудник полицейского департамента муниципалитета является основой кадрового потенциала агентств. Исследование обнаружило, что рядовой полицейский имеет 102 существенные функции и около 40 других важных задач. В процентном выражении наиболее важными из них являются: осуществление ареста-задержания (100%), расследования (96%), регулирование дорожного движения (95%), патрулирование (90%). Интересно, что из

¹²⁸ *Langworthy R.H., Travis L.P. Policing in America. A Balance of Forces. – Upper Saddle River: Prentice Hall, 1999. – P. 158.*

¹²⁹ *Regoli R.M., Hewitt J.D. Criminal Justice.– Eglewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1996. – P. 234*

2482 полицейских, принимавших участие в опросе, никто не указал в анкете на такую задачу, как связь с гражданами.¹³⁰

Последней категорией сотрудников полиции США являются полицейские, служащие в специальных агентствах, созданных на уровне штата и муниципалитета. В 1993 г. по стране насчитывалось 1626 таких агентств, в которых было занято 53 126 сотрудников, работающих полный рабочий день. К числу данных правоохранительных органов можно отнести транспортную полицию, полицию парков, полицию университетских городков, портов, аэропортов и т.д.

Таким образом, анализ указывает на наличие в полиции США многочисленного разнообразия кадровых систем. Фундаментальные различия этих систем определяются: индивидуальной и групповой позицией каждого из полицейских агентств, целеполагающей ориентацией департаментов и совокупностью методов, используемых для достижения целей или миссии правоохранительного органа.

Теоретико-правовая парадигма кадровых систем полиции США основана на концепции выполнения правоохранительным органом специфических задач в ограниченной юрисдикции в целях удовлетворения нужд и интересов определенной части гражданского общества. Привязка сотрудника к тому или иному правительственному, государственному или местному агентству способствует более глубокому пониманию полицейским нужд общества и предупреждает развитие кастовости.

Кадровый состав полиции неоднороден по многим причинам, среди которых следует указать: численность агентства, его политическую и финансовую принадлежность, юрисдикцию, функциональный объем и приоритеты, уровень специализации. В теоретико-правовом аспекте важной особенностью является разный объем нормативно-правовой базы, регулирующей статус сотрудников, их продвижение по службе и другие аспекты службы в агентстве.

Общей чертой кадровых систем полицейских агентств США является расширяющееся поле контроля над правоохранительными органами. Сферы контроля персонала полиции простираются от отбора при поступлении на службу, управления персоналом, внешнего наблюдения со стороны граждан, законодательных и правовых документов до самоконтроля со стороны профсоюзов, службы собственной безопасности, кодексов чести и т. д.

¹³⁰ Job Analysis Report for the Positions of Police Officer, Detective, Sergeant, Lieutenant, Captain, and Chief in Illinois Police Departments. Composed of 50 to 99 Sworn Officers. – Chicago: Stanard & Associates, Inc. 1993. – P. 15.

Глава 2. ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС ПОЛИЦЕЙСКОГО США: ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ

2.1. Правовое регулирование полномочий полицейского и условий прохождения службы

Правовое регулирование полномочий полицейского США коренным образом отличается от соответствующих правоотношений в сфере кадровой работы органов внутренних дел Украины.

В основу подхода к разработке концептуальных основ совершенствования работы с персоналом в органах внутренних дел Украины на современном этапе был положен гуманистический принцип. К современным подходам можно отнести следующие положения:

- во-первых, единство кадровой политики в системе МВД Украины, работа с персоналом становится важнейшей функциональной обязанностью всех руководителей служб и подразделений;
- во-вторых, работа с персоналом должна обеспечивать баланс прав и интересов сотрудника, с одной стороны, и ведомства – с другой. Такой подход способен обеспечить эффективную реализацию прав, свобод и интересов сотрудника как профессионала, гражданина и личности в органическом единстве с интересами органов внутренних дел. Служба в органах внутренних дел – это особый вид государственной службы со всеми вытекающими отсюда взаимными правами, обязанностями и ограничениями¹³¹;
- в-третьих, кадровая политика в системе МВД Украины является составной частью государственной кадровой политики и инструментом ее реализации. Работа с персоналом призвана обеспечить реализацию последней в органах внутренних дел.

Правоотношения в сфере регулирования условий прохождения службы в правоохранительных органах США представляют собой чрезвычайно сложный и во многих отношениях противоречивый комплекс законодательных и подзаконных актов различных штатов, федеральных

¹³¹ См.: *Ануфриев М.І.* Правоохоронна діяльність та питання правового статусу працівників органів внутрішніх справ як державних службовців // Наук. вісн. Юрид. акад. М-ва внутр. справ. – 2002. – №3. – С. 3–10.

органов, округов и муниципалитетов. В отличие от Украины в США кадровая политика не имеет единых принципов и требований.

В правовом отношении сотрудник полиции наделяется полномочиями на основе следующих источников. Во-первых, это статутное законодательство, все акты которого приняты законодательными органами соответствующей юрисдикции (федерации или штата). Положения статутного права в отношении полиции могут быть обнаружены в кодексах соответствующих штатов в разных разделах в зависимости от того, о какой юрисдикции говорится в данном акте. Например, в кодексе законов штата и в статутном законе о муниципалитетах можно обнаружить раздел, специально посвященный полномочиям шефа полиции. Во-вторых, это административное законодательство, позволяющее полицейскому департаменту создать свою собственную нормативную базу, описывающую особенности властных полномочий сотрудников. В-третьих, контрактное законодательство, используемое в обеспечении заключения контракта между коллективом сотрудников полицейского агентства и руководством департамента. И в-четвертых, конституционное законодательство, обеспечивающее легитимную интерпретацию законов штата и нормативных актов округа, муниципалитета.¹³² Наличие в США множественности юрисдикций приводит к необходимости согласования законодательных актов в целях их последовательного соответствия на разных уровнях. Анализ правового регулирования условий прохождения службы за последние три десятилетия обнаруживает несколько весьма устойчивых тенденций.

Во-первых, с 1960-х гг. все более существенно проявляется тенденция правового регулирования со стороны законодательства отдельных штатов таких условий прохождения службы в муниципальных, окружных и правоохранительных органах штата, как: отношения между сотрудником и руководителем агентства, условия труда и трудоустройства. Во-вторых, законодательные акты Конгресса и исполнительные указы президента США в 60-70-х гг. привели к созданию комплекса стандартов, регулирующих процессы отбора на службу, тестирования, почасовой оплаты, безопасности и других важных условий службы сотрудников правоохранительных агентств всех юрисдикций. В-третьих, в рамках «политики нового федерализма» федеральные органы и правительство подталкивают законодателей штатов к принятию правовых актов, которые бы носили параллельный характер и соответствовали как национальным, так и местным нормам и стандартам.

¹³² *Conser G.D., Russel G.D. Law Enforcement in the United States. – Gaithersburg, Maryland: An Aspen Publication, 2000. – P. 81-82.*

В отличие от законодательства Украины¹³³, в США не существует специальных законодательных актов, которые регулировали бы все стороны прохождения службы сотрудниками правоохранных агентств. Правовые нормы «разбросаны» в различных частях законодательных актов и документов, а также в решениях судов (так называемое общее право).

Существует три основных источника правового регулирования прохождения службы полицейским или любым другим представителем правоохранительного агентства. Первый источник – это законодательные акты в форме законов и указов, которые принимаются Конгрессом США, законодательными органами штатов, комиссиями округов и городскими советами. Эти законы и указы, как правило, предоставляют возможность юридически решить кадровую проблему в самом общем виде. Законодатель определяет, какой именно правительственный орган, обладающий исполнительной властью, имеет право издавать и применять правила, уставы, инструкции и т. д. Второй источник – это уставы, правила, инструкции, издаваемые тем или иным правительственным, исполнительным органом или собственно правоохранительным агентством. Третьим источником являются решения судов: когда существующие законодательные акты, указы, правила, уставы, инструкции не позволяют разрешить на их основе возникшую юридическую коллизию, судья может обратиться к уже существующим решениям других судов, принявших решение по аналогичному делу. С точки зрения американского общего права это будет являться прецедентным решением. Особенностью прецедентного права является возможность пересмотра данного решения со стороны вышестоящего суда или его пересмотра в связи с новым законодательным актом. Иногда судье приходится самому создавать прецедент, то есть принимать решение впервые, исходя из конституционных положений и законодательного поля в целом. Другими словами, правовая система США не позволяет предложить совершенно определенное решение, неизменное во времени и в пространстве, то есть решения по одному и тому же или аналогичному делу в разных юрисдикциях могут значительно отличаться. Вместе с тем толкования Верховным судом США Конституции и других федеральных законов создают определенные правовые рамки для судов.

Также существенное влияние на правовые отношения прохождения службы оказывает законодательное поле, регулирующее процесс и результаты переговоров о заключении коллективного договора между со-

¹³³ См., напр.: Положения про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України: Затв. Постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р. № 114.

трудниками и руководством правоохранительного агентства. Насколько велико значение правового регулирования переговоров о заключении коллективного договора свидетельствует замечание бывшего президента Американской Федерации сотрудников штатов, округов и муниципалитетов Джери Вурфа о том, что любые условия и элементы трудовых отношений носят договорный характер.¹³⁴

Поскольку объем законодательных актов, указов, различного рода инструкций, в особенности судебных решений, представляет собой десятки тысяч документов, для администрации и управленцев правоохранительных органов издаются специальные путеводители под названием «Руководство по трудовому праву».¹³⁵

Особенностью правового регулирования условий прохождения службы, как показывает анализ, является определенная ориентированность законодательных актов и иных регулирующих документов на ее своего рода «критические» элементы.

Длительно действующими федеральными решениями по кадровой работе являются:

«Акт о гражданских правах» от 1964 г. с поправками от 1970 и 1972 гг., запрещающий дискриминацию по расовому, половому, религиозному признакам и национальной принадлежности при приеме на службу и ее прохождении;

«Акт о равенстве в оплате» от 1963 г., запрещающий дискриминацию в оплате труда в зависимости от пола и принадлежности к профсоюзам;

«Акт о дискриминации по возрасту при трудоустройстве» от 1967 г. с поправками от 1978 г., запрещающий дискриминацию по возрасту при приеме на работу и продвижении по службе лиц в возрасте от 40 до 70 лет;

«Акт о трудоустройстве» от 1973 г. с поправками 1980 г., запрещающий дискриминацию инвалидов при трудоустройстве;

«Акт о дискриминации в отношении беременных» от 1978 г, запрещающий дискриминацию беременных и воспитывающих грудных детей;

«Акт о реформе гражданской службы» от 1978 г., содержащий требования к федеральным правительственным органам отражать разнообразие нации при трудоустройстве;

¹³⁴ *Sterling D., Spero and John M. Capozzola. The Urban Community and Its Unionized Bureaucracies. – NY: Dunellen Publishing Co., Inc., 1973. – P. 189.*

¹³⁵ *См.: Panaro G.P. Employment Law Manual: Recruitment, Selection, Termination. – Boston: Warren, Gorham & Lamont, 1994. – 890 p.*

«Акт о контроле и иммиграционной реформе» от 1986 г., запрещающий дискриминацию в отношении квалифицированных иностранцев и представителей других национальностей;

«Акт о нетрудоспособных американцах» от 1990 г., запрещающий дискриминацию в отношении физически или умственно нетрудоспособных граждан.¹³⁶

Совокупность данных законодательных актов, правил и инструкций в значительной степени регулирует правоотношения сотрудника и правоохранительного агентства на всех этапах службы.

До 85 % полицейских департаментов США в отношении дисциплины регулируются комиссиями гражданской службы, полицейской подготовки и равной возможности трудоустройства.¹³⁷

Анализ документов показывает, что на этапе рекрутирования в правоохранительные органы наиболее серьезным правовым вопросом является возможная дискриминация тех или иных кандидатов. В связи с этим законодательство воспрещает использование терминов, подчеркивающих или определяющих пол или возраст возможных кандидатов. Например, в объявлении о приеме на работу в полицейский участок нельзя использовать такие термины, как «юноши», «девушки», «молодые люди», «выпускники колледжей» и т.д.¹³⁸

После того как кандидат подал заявление о приеме на работу, с ним, как правило, проводится собеседование (интервью). Правовое регулирование данной стадии заключается в том, что, во-первых, все вопросы, задаваемые кандидату, должны относиться к его будущей работе; во-вторых, всем кандидатам следует адресовать одни и те же вопросы; в-третьих, если кандидат по своей воле поделится информацией личного и конфиденциального характера, то данные сведения нельзя использовать в качестве основания для отказа ему в работе; в-четвертых, если полученная от кандидата информация указывает на его непригодность

¹³⁶ Bennet W.W., Hess K.M. Management and Supervision in Law Enforcement. 2 ed. Minneapolis: West Publishing Company, 1996. – P. 276-277.

¹³⁷ Greisinger G.W., Slovak J.R., Molkup J.L. Civil Service Systems: Their Impact on Police Administration. – Washington, D.C.: Public Administration Service, 1979. – P. 76.

¹³⁸ См., напр., решения судов: *LaGorio and Robinson v. City of Los Angeles*, L.A. Super.Ct., 37 (1800) G.E.R.R. (BNA) 221; p. B-1 L.A. Times, Art. #0990014381, 2/15/99. [1999 FP 51]; *Peterson v. City of N.Y.*, 1998 U.S. Dist. Lexis 7082 (S.D.N.Y.). [1998 FP 115]; *Hamm v. NYC Comptroller*, 1998 U.S. Dist. Lexis 2345 (S.D.N.Y.). [1998 FP 68]; *Age Discrimination Amendment*, 29 U.S. Code 623(j), 142 (137-1) Congressional Record H11651 (9/28/96). [1997 FP 3]; *EEOC v. New York*, 1996 U.S. Dist. Lexis 9595 (S.D.N.Y.). [1997 FP 3]; *E.E.O.C. v. Ins. Co. No. Amer.*, 49 F.3d 1418 (9th Cir. 1995). [1995 FP 83]; *DeTeresi v. City of Los Angeles*, L.A.Co. Docket # BC052988; 107 (223) L.A.D.J. V&S 6. (Super.Ct. 1994). [1995 FP 35]; *Civ. Serv. Cmsn. v. Iowa (Montz)*, 522 N.W.2d 82 (1994). [1995 FP 55-6]

для работы, отказать ему нельзя, не проверив данную информацию.¹³⁹ При собеседовании законодательство и судебные решения возбраняют задавать кандидату вопросы, касающиеся его семейного положения: «вы женаты?», «разведены?», «беременны?», «сколько у вас детей?»¹⁴⁰. В ходе собеседования во избежание дискриминации не следует задавать прямых вопросов, касающихся гражданства кандидата, его национального происхождения, степени владения английским языком, обучения за границей и т.д.¹⁴¹

Стадия отбора кандидата на службу в правоохранительный орган и ее основные положения определены совместным актом Комиссии гражданской службы, созданной при Министерстве труда и Министерстве юстиции США, – «Единообразные принципы процедур отбора сотрудников» от 1978 г. Правовое регулирование процедуры отбора представляет собой весьма противоречивую совокупность подходов и положений. К числу наиболее важных из них следует отнести то, что критерии отбора на службу могут быть субъективными, но они не могут выражать пристрастие, предубеждение, дискриминацию в отношении того или иного кандидата на службу.¹⁴²

Анализ документов Комиссии Гражданской службы США и судебных решений по делам о нарушении руководством правоохранительных

¹³⁹ *Panaro G.P.* Employment Law Manual: Recruitment, Selection, Termination. – Boston: Warren, Gorham & Lamont, 1991, 1.03. – P.103.

¹⁴⁰ *Pietras v. Farmingville Fire Dist.*, # 98-7334 & 98-7486, 180 F.3d 468, 1999 U.S. App. Lexis 13415, 80 FEP Cases (BNA) 307 (2nd Cir.). [1999 FP 137-8]; *Lanning v. SEPTA*, 1999 U.S. App. Lexis 14607, 181 F.3d 478, 80 FEP Cases (BNA) 221 (3rd Cir.). [1999 FP 137-8]; *Malafa v. N. Dak.*, No. 2:97cv73 (D.N.D. 1998). [1999 FP 58-9]; *U.S. v. City of Alma (D. Ga.)*. Ref: DOJ Press Rel. #CR-99-253 (6/99). {N/R}; *Cox v. Daytona Beach*, #98-617, - 618, 37 (1826) G.E.R.R. (BNA) 1051 (M.D. Fla. 1999). {N/R}; *Boyd v. Borg-Warner*, 80 FEP Cases (BNA) 725, 1999 U.S. Dist. Lexis 13974 (S.D.Fla. 1999). {N/R}; *Bell v. Minnesota*, No. CV 3-95-857, 36 G.E.R.R. (BNA) No. 1760 (D. Minn. 1998). [1998 FP 107]; *Minnesota v. City of Minneapolis*, No. 3-1700-9161-2, 35 (1741) G.E.R.R. (BNA) 1515 (MNHumRts. 1997). [1998 FP 43-4]; *Butler, Grievance of (vs. VT State Police. Real Party in Interest)*, 697 A.2d 659 (Vt. 1997). [1998 FP 26-7]; *Simens v. Reno*, 960 F.Supp. 6 (D.D.C. 1997). {N/R}).

¹⁴¹ *Williams v. City of Belvedere*, 72 Cal.App.4th 84, 84 Cal.Rptr.2d 658, 1999 Cal.App. Lexis 477. [1999 FP 107]; *Robinson v. Sheriff of Cook County*, #98-2333, 167 F.3d 1155, 1999 U.S. App. Lexis 1801, 79 FEP Cases 203 (7th Cir. 1999). {N/R}; *Hafford v. Seidner*, 167 F.3d 1074, 1999 U.S. App. Lexis 2598 (6th Cir.). {N/R}; *Fields v. Minn. Police Recruitment Sys.*, No. C1-97-517, 1998 Minn. App. Lexis 125; stlmnt. rptd. at 36 G.E.R.R. (BNA) No. 1793 (1998). [1999 FP 28]; *Fredrick v. Dist. of Col.*, #1:96CV02093, 37 (1816) G.E.R.R. (BNA) 662 (D.D.C. 5/6/99). {N/R}; *Sanders v. Dixmoor*, #98-3728, 178 F.3d 869, 79 FEP Cases 1729, 1999 U.S. App. Lexis 9043 (7th Cir.). {N/R}; *Wimmer v. Suffolk Co. Police*, 176 F.3d 125, 1999 U.S. App. Lexis 8544, 79 FEP Cases (BNA) 1463. {N/R}

¹⁴² *Employment Discrimination Law*. – 2nd ed. Washington, D.C.: The Bureau of National Affairs, 1983. – P. 80-191.

органов принципов отбора позволяет выделить шесть основных правовых положений процесса отбора на службу в полицию США. Во-первых, критерии отбора должны касаться существенных функций работы сотрудника, отражать их и в определенной степени предсказывать успешность работы в должности данного кандидата. В этих целях рекомендуется проанализировать содержание работы полицейского. Причем, как показывает решение Второго окружного суда США по делу о полицейском департаменте города Нью-Йорк, анализ содержания работы должен быть осуществлен независимой комиссией или фирмой.¹⁴³ Во-вторых, критерии отбора не должны быть статичными, т.е. должны подвергаться регулярной переоценке и изменению в соответствии с новыми реалиями общественной и профессиональной жизни.¹⁴⁴ В-третьих, критерии и тесты, используемые при отборе на службу, должны применяться в равной степени ко всем кандидатам без каких-либо исключений. В-четвертых, критерий отбора не должен иметь дискриминирующего эффекта в отношении различного рода меньшинств. В-пятых, критерий должен быть гибким, но не носить спорного характера. В-шестых, критерии отбора не должны быть субъективными в том случае, если есть возможность применения объективной оценки способностей сотрудника.¹⁴⁵

Стадия отбора предусматривает отсеивание кандидатов в зависимости от определенных критериев и тестов. В американских правоохранительных органах в целях отбора используют три основные разновидности тестов: 1) на элементарные умения (чтение, письмо, арифметический счет); 2) на физическую подготовленность; 3) психологический. Если тесты на элементарные умения и физическую подготовленность использовались в американской полиции еще с начала XX в., то психологическое тестирование стало широко применяться лишь с 1960-х гг. Правовое регулирование данной стороны отбора, как показывают многочисленные судебные решения, требует, чтобы в качестве экспертов выступали независимые от правоохранительного агентства специалисты. Как правило, в качестве

¹⁴³ *The New York Times*, 1989, January 13; *Guardians Assosiation v. Civil Service Commission*, 630 F.2d 79 (2d Cir. 1980)

¹⁴⁴ *GTE and IBEW L-289*, 103 LA (BNA) 1205 (Duff, 1994). [1995 FP 86-7]; *Deguzis v. Jandreau*, 27 Conn.App. 421, 606 A.2d 52 (1992). [1992 FP 151-2]; *DiNatale v. Levitt*, 547 N.Y.S.2d 646 (A.D. 1989); *EEOC v. Atlas Paper*, 868 F.2d 1487, 1989 U.S. App. Lexis 1761, 56 FEP Cases (BNA) 1692. {N/R}

¹⁴⁵ *McGowan v. Burstein*, 71 N.Y.2d 729, 525 N.E.2d 710 (1988); *Charleston Prof. Firefighters, IAFF #317 v. Accuosti, Kanawha Co.* Cir. Ct. No. 85-Misc-309. FP #141:01; *Roulette v. Dept. of Central Mgmt. Services*, 490 N.E.2d 60, 141 Ill.App.3d 394 (1986); *Lynch v. Tiffenbach*, 14 Ohio App.3d 174, 470 N.E.2d 445 (1984); *Town of Glastonbury v. Freedom of Information Commission*, 39 Conn. Sup. 257, 476 A.2d 1090 (1984)

экспертов выступают специалисты в области клинической или производственной психологии.

Образовательные стандарты для сотрудников полиции достаточно высоки. Большинство американских полицейских департаментов в течение последних двух десятилетий постоянно повышают образовательный ценз при приеме на работу. Еще в 1973 г. упоминавшаяся Национальная консультативная комиссия по стандартам установила с 1987 г. в качестве стандарта для приема на работу наличие диплома о 4-летнем высшем образовании. Однако до сих пор эта рекомендация не реализована.

Суды США все более склоняются к решениям в пользу требований о высшем образовании для офицеров полиции при поступлении на службу. В штате Айова и ряде других суды местной юрисдикции приняли именно такие решения.¹⁴⁶

Ряд штатов и правоохранительных агентств имеют специфические требования к месту жительства сотрудника полиции. Как правило, требование заключается в проживании офицера в пределах юрисдикции, на которой он работает. Сотрудникам удавалось достаточно часто выигрывать суды и доказывать, что данное требование нарушает их конституционные права. Так, в 1998 г. Федеральный Суд присяжных США присудил заплатить каждому из офицеров более миллиона долларов, поскольку они были уволены из полицейского департамента за нарушение требований к определенному месту жительства.¹⁴⁷

Однако в 1976 г. Верховный Суд США принял по делу «Маккарти против Комиссии гражданской службы Филадельфии» решение о том, что требование к определенному месту жительства не нарушает прав полицейских. С этого момента сотрудники предпочитают иметь два места жительства, и акцент судебных разбирательств сместился в сторону определения периода времени, который сотрудник должен проживать и по одному, и по второму адресу.¹⁴⁸

Правовое регулирование процесса отбора чрезвычайно важно для руководителей правоохранительных органов по той причине, что в случае халатного его проведения администрация отвечает в суде за прием

¹⁴⁶ *Civil Serv. Cmsn. v. Iowa (Montz)*, 522 N.W. 82 (1994). [1995 FP 55-6]; *Merrimack Co. Dept. of Corr. and State Emplees. Assn.*, 102 LA (BNA) 1096 (McCausland, 1994). [1995 FP 5]; *Drake v. City of Ft. Collins*, 55 FEP Cases (BNA) 600 (10th Cir. 1991); *Davis v. City of Dallas*, 1985 U.S. App. Lexis 26382, 39 FEP Cases (BNA) 744, 777 F.2d 205 (5th Cir.)

¹⁴⁷ *Mora v. Genova*, # 97 C 7765, 1998 U.S. Dist. Lexis 2258 and 13216 (N.D. Ill. 1999). [1999 FP 93]

¹⁴⁸ *Cullen v. Bratton*, 658 N.Y.S.2d 26, 1997 N.Y. App.Div. Lexis 5925. [1998 FP 106]; *Gastner v. Griffith*, 631 N.Y.S.2d 1018 (Sup. 1995). [1996 FP 76]; *Fritzhall v. Bd. Police Cmsnrs.*, 868 S.W.2d 20 (Mo.App. 1994). {N/R}; *Ashland (City of) v. F.O.P. L-3*, 888 S.W.2d 667 (Ky. 1994). {N/R}

на работу кандидата, который не подходит для данного типа работы.¹⁴⁹ С момента зачисления на службу сотрудника правоохранительного органа важнейшими правовыми основами его деятельности являются документы, регламентирующие дисциплину. В США, в зависимости от правовой основы обеспечения и поддержания дисциплины сотрудниками, можно выделить два основных типа правоохранительных агентств.

Первый тип – это правоохранительные агентства в тех штатах (например, Айове), где не приняты законы о дисциплинарных стандартах сотрудников. В таких штатах администрация имеет право наказывать или поощрять сотрудников по своему усмотрению, не нарушая, однако, конституций и федеральных законов. В таких агентствах сотрудники сохраняют свою работу в зависимости «от воли и желания» руководства и таким же образом могут быть уволены в любой момент. В таких агентствах допускается увольнение сотрудника, на которого поступила жалоба, даже без проверки основательности обвинений в его адрес.¹⁵⁰

Второй тип – правоохранительные агентства большинства штатов, в которых законодателем приняты законы о гражданской службе, а также «Билли о правах сотрудников правоохранения». В настоящее время среди американских ученых и практиков системы уголовного правосудия сложилось устойчивое мнение о необходимости принятия национального «Билля о правах сотрудников правоохранения».¹⁵¹

Билли о правах приняты законодателями в таких штатах, как Флорида, Иллинойс, Луизиана, Мэриленд, Невада, Нью-Мексико, Род-Айленд, Висконсин. Содержательная сторона билля о правах сотрудников полиции заключается в обеспечении правовых и стабильных отношений между руководством департамента и рядовыми сотрудниками. В нем указывается, как может осуществляться служебное расследование по факту нарушения дисциплины сотрудником. Билль обязывает администрацию правоохранительного органа поставить в известность офицера о том, что в его отношении проводится проверка или расследование. С сотрудником могут одновременно беседовать не более двух офицеров службы собственной безопасности. Определяется время собеседования. Офицер, в отношении которого проводится проверка, имеет право на доступ ко всем записям, стенограммам и аудио-визуальным средствам, использованным в ходе расследования, если они не носят конфиденциального характера. Если результаты проверки указывают на необходимость уголов-

¹⁴⁹ См.: *Peter v. Bellinger*, 159 N.E. 2nd. 528 (1959); *McGuire v. Arizona Protection Agency*, 609 P.2nd 1080 (1988)

¹⁵⁰ *Borshel v. City of Perry*, 514 N.W. 2nd 565 (Iowa 1994).

¹⁵¹ *Johnson H. A Police Officer's Bill of Rights: A Needed Protection for Cops? // In.: Controversial Issues in Policing. Ed. By J.D. Sewell. – Boston: Allyn and Bacon, 1999. – P. 36.*

ного преследования в отношении провинившегося, то последнего немедленно должны поставить в известность о переходе от административного к уголовному расследованию.

При расследовании офицер имеет право потребовать присутствия своего представителя, который, однако, не может быть объектом того же самого расследования. Сотрудник может отказаться от тестирования на полиграфе (детекторе лжи).¹⁵²

Процедуры применения данных нормативных актов в каждом случае имеют свои особенности: некоторые штаты требуют организации слушаний о нарушении дисциплины сотрудником со стороны специально отобранных офицеров (штат Гавайи), другие создают советы гражданской службы для слушаний (штат Делавэр), третьи запрещают судам общей юрисдикции вмешиваться и пересматривать решения, принятые советами и администрацией (штат Кентукки).

Однако и в первом, и во втором типе правоохранительных агентств применяются аналогичные санкции к нарушителям дисциплины, основанием для которых являются: а) федеральная конституция, статуты; б) конституции штатов, статутное право; в) хартии городов или муниципалитетов; г) директивы совета города, мэра, комиссии гражданской службы. К числу санкций относятся: увольнение, отстранение от должности, сокращение отпускного времени, штраф, возложение дополнительных обязанностей, выговор.¹⁵³ В тех штатах, где приняты законы о гражданской службе, сотрудник правоохранительного органа имеет возможность обратиться в суд, если он не согласен с наказанием. Основаниями для пересмотра дела могут быть допущенные при расследовании дисциплинарного нарушения ошибки процедурного и иного характера, неконституционные действия администрации, использование не находящихся подтверждения фактов, спорные утверждения и т.д.

Одна из наиболее частых причин для пересмотра дисциплинарного наказания сотрудника правоохранительных органов – предъявление данному офицеру более «высоких требований», применение иных стандартов, чем в отношении других полицейских или граждан. Такие конфликтные ситуации часто возникают при рассмотрении дел о проступках, дискредитирующих звание сотрудника правоохранительного агентства.

Анализ научной литературы и решений судов позволяет интерпретировать дискредитирующее поведение сотрудника американской по-

¹⁵² *Section 3303 (a,b,c,d,e,f), Government Code of California. – St.Paul: West Co., 1992. – P. 267-324.*

¹⁵³ *The AELE Workshop on Discipline and Internal Investigations. Chicago: AELE Law Enforcement Legal Center, 2000. P. 29*

лиции: а) это любое поведение, разрушающее общественное уважение и доверие в отношении действий правоохранительного органа или негативно влияющее на эффективность и моральные устои полицейского департамента; б) это поведение сотрудника, разрушающее репутацию или дискредитирующее офицера как сотрудника правоохранительного органа или снижающее оперативность или эффективность работы департамента; в) это поведение, отрицательно влияющее на моральные принципы, оперативность и эффективность департамента; или любое действие, снижающее или разрушающее уважение и доверие в отношении полицейского департамента или любого его сотрудника. Оно также включает любой акт, направленный на дискредитацию департамента или любого офицера или сотрудника.¹⁵⁴

Судебное разбирательство по вопросу о дискредитирующем поведении сотрудников возникало в том случае, если, как правило, департамент «завышал» дисциплинарные меры в отношении одного из сотрудников. Вместе с тем в судебных решениях известны случаи, когда правоохранительное агентство недостаточно определенно формулировало правила поведения. Например, суд штата Огайо восстановил в должности патрульного, отстраненного от работы по причине объявленного последним банкротства, так как в дисциплинарных документах дорожной полиции этого штата не говорилось о неприемлемости неплатежа долговых обязательств.¹⁵⁵ Анализ судебных решений показывает, что практически беспроектными со стороны администрации являются увольнения сотрудников по следующим дискредитирующим обстоятельствам: связь с преступными элементами; нетерпимость в отношении представителей иных религиозных конфессий; преступное поведение даже без осуждения; нечестность; драка; неподчинение руководству; использование собственности, оборудования полицейского департамента или имущества, принадлежащего другому лицу, в собственных целях; безнравственные половые отношения; злоупотребление алкоголем; употребление нарко-

¹⁵⁴ *Arkansas. St. Police Commission v. Smith*, # 98-1096, 338 Ark. 354, 994 S.W.2d 456, 1999 Ark. Lexis 381. [1999 FP 147-8] ; *Villarini v. Safir*, 669 N.Y.S.2d 21 (A.D. 1998). [1999 FP 7] ; *Henry v. City of Sherman, Tex.*, 117 S.Ct. 1098 (1997) ; *Eilers v. Civil Service Commission.*, 544 N.W.2d 463 (Iowa App. 1995). [1996 FP 165] ; *DeVito v. Culross*, 633 N.Y.S.2d 76 (A.D. 1995). [1996 FP 70-1] ; *Uske v. U.S. Postal Service*, 56 F.3d 1375 (Fed.Cir. 1995). [1996 FP 54

¹⁵⁵ *Ohio Highway Patrol and Fraternal Order of Police*. 105 LA (BNA) 110 (Feldman, 1995). [1996 FP 3]

тиков; словесные оскорбления граждан и коллег.¹⁵⁶ Судебная практика показывает, что сотрудники выигрывают судебные процессы против правоохранительного органа в следующих случаях: 1) если не собрано достаточно доказательств его дисциплинарного проступка; 2) дисциплинарное взыскание является диспропорциональным (слишком суровым); 3) иные сотрудники не получили взыскание за аналогичный проступок; 4) служебное расследование было проведено некачественно; 5) профессиональная подготовка данного аспекта деятельности сотрудника была неудовлетворительной; 6) смягчающие вину обстоятельства; 7) отсутствие прогрессирующей шкалы наказаний; 8) предубеждение в отношении члена профсоюза сотрудников правоохранительного органа; 9) дисциплинарное положение сформулировано неадекватно.¹⁵⁷

Конфликтные ситуации между сотрудниками и администрацией правоохранительных органов возникают также тогда, когда первые считают, что дисциплинарные меры нарушают их, предоставляемые Конституцией США и штатов, свободы и права собственности.

Первая поправка к Конституции США запрещает Конгрессу принимать любой закон, ограничивающий свободу слова. Хотя свобода слова является одной из фундаментальных конституционных свобод, Верховный Суд США в одном из своих решений отметил, что «государству как работодателю необходимо регулировать осуществление права своих работников на свободу слова таким образом, который отличался бы от принципов осуществления данного права всеми остальными гражданами».¹⁵⁸ Другими словами, такой государственный орган, как полиция, имеет право наложить ограничения на свободу слова, однако они должны иметь веские причины. Так, например, Седьмым окружным судом США было признано необоснованным правило, содержащееся в инструкции по полицейскому департаменту Чикаго, «запрещавшее любые действия, обсуждения, заявления, умаляющие достоинство департамента».¹⁵⁹ Судом не было признано законным дисциплинарное взыскание «за действия офицера, приведшие к снижению эффективности работы полиции», наложенное на сотрудника полиции,

¹⁵⁶ *Brennan v. New York City Police Department.*, #97-7779, 1998 U.S. App. Lexis 1923 (Unpub. 2nd Cir.). {N/R}; *Wallin v. Minn. Dept. Corr.*, 1998 U.S. App. Lexis 20085, 1998 WL 477227 (8th Cir.). [1998 FP 163 & 172-3]; *Roberts v. Bratton*, 649 N.Y.S.2d 137 (A.D. 1996). [1997 FP 115]; *Baustian v. Louisiana*, 1995 U.S. Dist. Lexis 14774 & 18143 (E.D.La.). {N/R}; *Rodgers v. Co. of Yolo Sheriff's Dept.*, 889 F.Supp. 1284 (E.D.Cal. 1995). {N/R}; *Rollison v. Gwinnett County*, 865 F.Supp. 1564 (N.D.Ga. 1994). [1995 FP 115]

¹⁵⁷ *The AELE Workshop on Discipline and Internal Investigations*. Chicago: AELE Law Enforcement Legal Center, 2000. P. 42-43

¹⁵⁸ *Pickering v. Board of Education*. 88 S.Ct. 1731, 391, U.S. 563 (1968), at p. 568

¹⁵⁹ *Muller v. Conlisk*, 429 F. 2nd 901 (7th Cir. 1970)

бывшего к тому же президентом профсоюза полицейских, критиковавшего начальника департамента полиции города Балтимор.¹⁶⁰

В 1984 г. Восьмой окружной суд США, используя первую поправку к Конституции, оправдал офицера полиции, сообщившего обществу о правонарушении, допущенном другим офицером, и принял решение, что руководство полицейского департамента не могло наказать сотрудника, проинформировавшего не по инстанции, нарушившего субординацию, так как он реализовал свое право на свободу слова.¹⁶¹ В данном случае проявилась основная и наиболее часто встречающаяся в правоохранительных органах коллизия, когда право на свободу слова по вопросам, вызывающим общественный интерес, вступает в конфликт с принципами внутренней дисциплины полицейского агентства, не допускающего, как правило, несанкционированного распространения информации.

Анализ большого массива судебных решений показывает, что полицейский в подавляющем большинстве случаев (но не во всех) свободен в выражении своих взглядов в частном порядке или в общественном месте.¹⁶²

Судебные решения показывают, что если сотрудник высказался публично по вопросу о частной жизни кого-либо, то в данном случае наказание, наложенное администрацией, не будет отменено судом. Сотрудник правоохранительного органа свободен в выражении собственного мнения, если соблюдаются следующие условия: 1) чтобы оказаться под защитой положений первой поправки к Конституции США, мнение сотрудника должно касаться проблемы, которой обеспокоена общественность; 2) если свобода сотрудника в выражении своего мнения не нарушает свободу работодателя; 3) сотрудник должен показать, что выражение своего мнения было важно для обеспечения дисциплины.¹⁶³

Анализ судебных решений показывает, что первая поправка к Конституции США затрагивает такие сферы деятельности сотрудников правоохранительных органов, как участие в деятельности профсоюза, свободное выражение собственного мнения, частная жизнь, участие в

¹⁶⁰ *Brukiewa v. Police Commissioner of Baltimore*, 263 A.2nd 210 (Md.1970)

¹⁶¹ *Brockell v. Norton*, 732 F.2d 664 (8th Cir. 1984)

¹⁶² *Altman v. Minn. Dept. of Corrections*, No. 98-CV-1075, 1999 U.S. Dist. Lexis 14897, 80 FEP Cases (BNA) 1166 (D. Minn., 8/9/99). [1999 FP 152-3; *Coady v. Steil*, No. 98-3569, 187 F.3d 727, 1999 U.S. App. Lexis 18655 (7th Cir.). [1999 FP 152-3]; *Steadman v. Texas Rangers*, #97-20862, 179 F.3d 360, 1999 U.S. App. Lexis 14972, 15 IER Cases (BNA) 404. [1999 FP 153-4]

¹⁶³ *Latino Officers Assosiation v. City of New York*, 1998 U.S. Dist. Lexis 2018 (S.D.N.Y.). [1999 FP 72]; *Urofsky v. Allen*, #98-1481, 1999 U.S. App. Lexis 1937, 167 F.3d 191 (4th Cir.). [1999 FP 56]

политике, режим секретности. Наиболее часто встречаются судебные решения по вопросам, связанным с критикой руководства правоохранительного органа, нарушением субординации, несанкционированными связями со средствами массовой информации, модельной стрижкой, сексуальной ориентацией, приятельскими отношениями, выражением собственного мнения, гражданскими судебными исками и участием в политической жизни.¹⁶⁴

Одно из фундаментальных прав американской системы демократии – это свободное участие в политической деятельности. Аналогично использованию права на свободу слова правоохранительные органы, как и иные государственные учреждения, имеют возможность в определенной степени ограничивать данное право сотрудника. На федеральном уровне политическая деятельность сотрудников правоохранительных органов ограничивается в соответствии с положениями так называемого Акта Хэтча от 1947 г., конституционность которого была рассмотрена Верховным Судом США. Многие штаты имеют аналогичные акты, запрещающие (штат Оклахома) сотрудникам испрашивать пожертвования на политические цели, присоединяться к политическим клубам, работать в комитетах политических партий, выставлять свою кандидатуру на какую-либо оплачиваемую должность в политической организации, принимать участие в политической кампании.¹⁶⁵

С другой стороны, в штате Флорида законодатель запрещает вмешиваться в политическую деятельность сотрудников правоохранительных органов, если они занимаются ею в свободное от службы время. Судебные решения не возбраняют сотрудникам правоохранительных органов участвовать в неполитических организациях, однако полицейский вынужден будет прекратить свое членство в такой организации, если обнаружится, что участие в ней принимают лица с криминальной репутацией или преступники.

¹⁶⁴ *Helvey v. City of Maplewood*, No. 97-2474, 154 F.3d 841, 1998 U.S. App. Lexis 21481, 14 IER Cases (BNA) 559 (8th Cir.). [1999 FP 40-1]; *City of N.Y. v. Steiner, Walters, and Locurto* (1998). [1999 FP 23]; *Weicherding v. Riegel*, No. 97-3991, 160 F.3d 1139, 1998 U.S. App. Lexis 28216. [1999 FP 8-9]; *Verri v. Nanna*, 972 F.Supp. 773 (S.D.N.Y. 1997). {N/R}; *Urofsky v. Allen*, 1998 U.S. Dist. Lexis 2139, 995 F.Supp. 634 (E.D.Va.) [1998 FP 54-5] REVERSED! See No. 98-1481, 1999 U.S. App. Lexis 1937 (4th Cir. 1999); *Scott v. Goodman*, 961 F.Supp. 424 (E.D.N.Y. 1997). [1998 FP 22]; *McCusker v. Atlantic City*, 959 F.Supp. 669 (D.N.J. 1997). {N/R}; *Albany NY Times-Union*, (June 25, 1997). Page B-2. [1997 FP 167]; affirmed, 1999 N.Y. App. Div. Lexis 4424.)

¹⁶⁵ *Moses v. Wytheville*, 959 F.Supp. 334 (W.D.Va. 1997). [1998 FP 91]; *Fazio v. San Francisco*, 1997 U.S.App. Lexis 27289, 125 F3d 1328 (9th Cir.). [1997 FP 169]; *Wilbur v. Mahan*, 3 F.3d 214 (7th Cir. 1993). {N/R}; *Harter v. Vernon*, 953 F.Supp. 685 (M.D.N.C. 1996). {N/R}; *Cutcliffe v. Cochran*, 117 F.3d 1353, 1997 U.S.App. Lexis 19964, 13 IER Cases (BNA) 132 (11th Cir. 1997), relying on *Terry v. Cook*, 866 F.2d 373 (11th Cir. 1989). {N/R}

Четвертая поправка к Конституции США защищает право гражданина на неприкосновенность его жилища, документов, переписки. Это право довольно часто становится предметом судебных разбирательств в тех случаях, когда в ходе служебных расследований руководство правоохранительного органа приказывает сделать обыск личного шкафа для одежды данного сотрудника, прослушивать его телефонные переговоры и т.д. Однако, чтобы не вступать в противоречие с четвертой поправкой Конституции США, суды руководствуются так называемым исключительным правилом, суть которого сводится к запрещению использования при уголовном преследовании сотрудника доказательств, полученных в нарушение четвертой поправки к Конституции США.¹⁶⁶

Пятая поправка к Конституции США обеспечивает гражданину право не свидетельствовать против самого себя в ходе уголовного разбирательства. Аналогичные поправки имеются в конституциях штатов. На основании такой поправки информацию, которую можно получить от офицера полиции при служебном расследовании, нельзя использовать против него при его уголовном преследовании. Офицер полиции может отказаться от дачи информации, и руководство правоохранительного органа не имеет права уволить его со службы. Однако если суд присяжных потребует от него информацию, обещая не инкриминировать сотрудника, а он откажется свидетельствовать, то может последовать увольнение.

Анализ специальной литературы показывает, что администрация, не желающая нарушить права сотрудника, должна следовать так называемым правилам Гаррити, которые были сформулированы на слушаниях в Верховном Суде США по делу «Гаррити против штата Нью-Джерси». В 1966 г. несколько офицеров допрашивались на предмет злоупотребления при наложении штрафов за нарушения правил дорожного движения. Осуществлявшие служебное расследование приказали им отвечать на вопросы, пригрозив в случае отказа увольнением. По окончании служебного расследования ответы сотрудников были использованы в уголовном расследовании. Верховный суд США по данному делу оправдал сотрудников, так как они свидетельствовали против себя, и создал прецедент, запрещающий самоинкриминирование. Смысл решения Верховного суда в следующем: в первую очередь следует приказать сотруднику отвечать на вопросы, во-вторых, задавать вопросы, касающиеся прямых обязанностей офицера; в-третьих, декларировать, что ответы

¹⁶⁶ *United States v. Leon*, 468 U.S. 897, 104 S.Ct. 3430 (1984)

не будут использованы против полицейского в ходе уголовного преследования.¹⁶⁷

При служебных расследованиях полицейские департаменты достаточно часто используют проверку сотрудника на детекторе лжи. Несмотря на значительное разнообразие судебных решений по данной проблеме, большинство судов обязывают сотрудника правоохранительного органа подчиниться требованию агентства пройти такую проверку.¹⁶⁸

Титул седьмой «Акта о гражданских правах», как уже указывалось, запрещает дискриминацию по религиозным убеждениям и требует от администрации правоохранительных органов предоставлять сотрудникам резонные условия для отправления религиозных культов. Судебная практика показывает, что количество судебных исков о нарушении данного права офицера возрастает и в большинстве случаев юстиция оказывается на стороне сотрудника.¹⁶⁹ Однако имеются и очень сложные правовые коллизии. Так, в 1986 г. Десятый окружной суд США подтвердил справедливость увольнения полицейского, состоящего в полигамном браке (многоженец), поощряемом сектой мормонов, так как он нарушил закон штата, воспрещающего многоженство.¹⁷⁰

В отношении права сотрудника работать по совместительству традиционно суды оказываются на стороне правоохранительных органов.¹⁷¹ Основная масса полицейских департаментов имеют те или иные ограничения прав сотрудников работать по совместительству, начиная от полного запрещения совместительства до получения от администрации разрешения заниматься только такими видами деятельности, как: инвестиции, аренда собственности, преподавание в правоохранитель-

¹⁶⁷ *Police Discipline and Labor Problems Workbook*. Chicago, Illinois: Americans for Effective Law Enforcement, Inc., 1989. P. 2-8

¹⁶⁸ *Kendrick v. Bd. of Police Cmsnrs. of K.C. Mo.*, 945 S.W.2d 649, 1997 Mo.App. Lexis 948. [1998 FP 91-2]; *Los Ang. Police Prot. League v. City of Los. Ang.*, 42 Cal.Rptr.2d 23, 10 IER Cases (BNA) 1192, 1995 Cal.App. Lexis 563. [1995 FP 154]; *Calhoun v. Cmsnr. Balt. City Police*, 103 Md.App. 660, 654 A.2d 905 (1995). [1995 FP 140]; *Wiley v. Mayor of Baltimore*, 1995 U.S.App. Lexis 4148 (4th Cir.). [1995 FP 91]

¹⁶⁹ *Balint v. Carson City*, No. 96- 17342, 144 F.3d 1225; 1998 U.S. App. Lexis 10452, 76 FEP Cases (BNA) 1846. [1998 FP 123]; *Bennett v. Co. of Suffolk*, 30 F.Supp.2d 353, 1998 U.S. Dist. Lexis 20221, 78 FEP Cases (BNA) 1536 (E.D.N.Y.); *Rodriguez v. City of Chicago*, 1997 U.S.Dist. Lexis 12251 (N.D.Ill.). [1997 FP 154-5]

¹⁷⁰ *Poter v. Murray City*, 760 F.2nd 1065 (10th Cir.1985), cert. Den. In 474 U.S. 849, 106 S.Ct. 145 (1986)

¹⁷¹ *McKenna v. No. Strabane Twp.*, 700 A.2d 577 (Pa. Cmwlth. 1997). {N/R}; *Harper Woods (City of) and Police Ofcrs. Lab. Council*, FMCS #96-16880-3 (Chiesa 1997). {FP Doc. #5650} [1997 FP 168-9]; *Fraternal Order of Police v. Mehrling*, 343 Md. 155, 680 A.2d 1052 (1996). [1997 FP 89-90]

ных учебных заведениях. Обосновываются ограничения, как правило, тем, что совместительство препятствует обеспечению и развитию оперативности полицейского департамента. Судебная практика показывает также, что правосудие относится негативно к тем случаям, когда сотрудники инициируют совместительство без получения разрешения от администрации правоохранительного органа.¹⁷² В судебной практике обнаруживается ряд исключений, которые не позволяют администрации запрещать совместительство в определенных случаях: во-первых, если администрация не установила совершенно конкретного запрещения на работу по совместительству в той или иной сфере и оставила за собой право запрещать или разрешать второе трудоустройство сотрудника; во-вторых, если администрация разрешает одни разновидности работы по совместительству и запрещает другие; в-третьих, если запрещение работы по совместительству нарушает реализацию права сотрудника на свободу слова (так, в одном случае Федеральный апелляционный суд США отменил запрет администрации работать сотруднику по совместительству экспертом, поскольку он свидетельствовал в суде против своего начальника);¹⁷³ в-четвертых, если сотрудник, работая по совместительству, выполняет правоохранительные функции, ему нельзя запретить совместительство.¹⁷⁴

Что касается употребления сотрудниками алкоголя, то в правоохранительных органах США существует практически повсеместно жесткое правило, не допускающее никакой разновидности опьянения (алкоголь, наркотики) в служебное время. Даже в тех департаментах, где писменно не установлено правило, запрещающее опьянение в часы работы, сотрудник, скорее всего, будет уволен на основании таких статей, как «халатное отношение к службе» или «нарушение закона штата».¹⁷⁵ Суд штата Луизиана пошел дальше этих требований, запретив полицейским употребление алкоголя не только в служебное, но и внеслужебное время.

Одним из самых активно растущих секторов правового регулирования службы сотрудников правоохранительных органов со стороны су-

¹⁷² *Morton v. Bell*, 452 S.E.2d 103 (Ga. 1995). [1996 FP 7]; *Winthrop and IBPO* L-397, LAIG #5006 (Higgins 1994); 3 (9) Pub.Sfty.Lab. News (LRIS) 9. {N/R}; *Lugo v. City of Newburgh*, 618 N.Y.S.2d 420 (A.D. 1994). [1995 FP 138]

¹⁷³ *United States v. National Treasury Employees Union*, 513 U.S. 454 (1995)

¹⁷⁴ *Howard Co. Police Ofcrs. Assn. v. Howard Co.*, #98-1236, 126 Md. App. 319, 728 A.2d 795, 1999 Md. App. Lexis 93. [1999 FP 134]; *Cooper v. Dayton*, 696 N.E.2d 640, 120 Ohio App.3d 34, 1997 Ohio App. Lexis 2495; cert. den., 1997 Ohio Lexis 2848. [1999 FP 110]; *Edwards v. Goldsboro*, 178 F.3d 231, 15 IER Cases 333, 1999 U.S. App. Lexis 9088 (4th Cir.). {N/R}

¹⁷⁵ *Reich v. Board of Fire and Police commissioners*, 301 N.E. 2nd 501, Illinois, 1973.

дебных инстанций является обоснование правомочности направления офицеров на тестирование на предмет употребления наркотиков. Судебные решения в 60-70-х гг. были очень противоречивыми и варьировались от запрещения тестирования на наркотики на основании недопустимости вмешательства в личную жизнь до периодического направления сотрудников в медицинские учреждения для сдачи анализов.

В настоящее время в судебной практике руководствуются в основном следующими тремя правовыми подходами. Во-первых, тестирование сотрудников на употребление наркотиков не нарушает их конституционные права. Во-вторых, законность периодического тестирования на наркотики в соответствии с федеральной конституцией не обязательно соответствует законам штатов. В-третьих, несмотря на конституционность требований администрации обязательного периодического тестирования на наркотики всех сотрудников, данное положение может быть предметом коллективного договора между профсоюзом сотрудников и администрацией.

Наиболее влиятельным прецедентным решением по данному вопросу стало решение Верховного Суда США по делу Национального профсоюза работников казначейства против Фон Рааба, в котором указывалось, что всякий сотрудник таможенной службы США, ожидающий продвижения по службе, работающий с секретными документами и имеющий разрешение на ношение огнестрельного оружия, обязан пройти тестирование на наркотики.¹⁷⁶ Используя этот прецедент, все остальные правоохранительные органы также стали обосновывать право на направление офицеров на тестирование, поскольку они имели разрешение на ношение огнестрельного оружия. Вслед за этим прецедент был распространен и на вольнонаемных сотрудников правоохранительных органов, имевших хотя бы минимальный доступ к документам для служебного пользования.

Многие полицейские департаменты воспринимают проблему злоупотребления алкоголем и употребления наркотиков своими сотрудниками как сугубо медицинскую. Поэтому ряд правоохранительных органов предоставляет сотрудникам возможность получения бесплатной консультации в медицинских учреждениях или бесплатного лечения.

Продолжительность служебного времени и соответствующий размер оплаты труда полицейских регулируется в США с 1938 г., когда был принят «Акт о справедливых трудовых стандартах», установивший минимальный размер оплаты труда и обязательную компенсационную плату за сверхурочную работу. Данный нормативный акт был принят с

¹⁷⁶ *National Treasury Employees Union v. Von Raab*, 489 U.S. 656 (1989)

тем, чтобы: а) уровнять минимальную оплату труда между штатами, которая варьировалась весьма значительно в предвоенных США; б) правительство пыталось реализовать идею социального страхования через концепцию минимальной оплаты; в) законодатель пытался создать больше рабочих мест, обязывая платить значительно выше за сверхурочную работу.

В 1974 г. поправки к этому акту распространили его действие на всех правительственных служащих, включая полицейских и работников пожарной охраны. В 1985 г. к вышеуказанному акту были приняты «Поправки о справедливых трудовых стандартах», распространявшиеся на всех государственных служащих.

Совокупность нормативных актов регулирует трудовые правоотношения всех рядовых сотрудников правоохранительных органов, за исключением выборных служащих (шерифы) и офицеров, принимающих управленческие и административные решения.

Нормативные документы обязывают оплачивать любую сверхурочную работу, выходящую за пределы 43-часовой рабочей недели или за рамки 171 часа в течение 28-дневного месяца. Администрация имеет право устанавливать или договариваться о наиболее подходящем периоде оплаты труда и ее размере в пределах, указанных в нормативных документах, определяющих только минимальный уровень денежного довольствия. За сверхурочную работу администрация правоохранительного органа обязана платить не менее чем в полтора раза больше размера повседневной оплаты. Оплата может производиться в денежном выражении или предоставлением дополнительного свободного (каникулярного) времени. Сотрудники общественной безопасности, накопившие более 480 часов компенсационного времени за сверхурочную работу, при увольнении со службы имеют право получить денежную компенсацию в размере, исчисляемом исходя из последней выплаты или среднемесячной оплаты за последние три года.

Основные правовые коллизии в связи с оплатой служебного времени возникают по вопросу о том, что считать служебным временем. Анализ судебных решений показывает, что служебное время сотрудника не ограничивается только часами его смены, а включает любое время, потраченное «на физические или интеллектуальные усилия», находящиеся под контролем руководителя правоохранительного органа.¹⁷⁷ Администрация правоохранительного органа обязана обеспечить учет как служебного, так и сверхурочного времени. Довольно долго обязательное

¹⁷⁷ *Code of Federal Regulations*. Washington, D.C.: Government Printing House, 1998, Title 29, paragraph 785.11

присутствие сотрудников полиции на совещаниях перед началом смены не засчитывалось как сверхурочное время. Однако судебная практика изменила подобное положение.¹⁷⁸ Она показала, что перерыв на прием пищи продолжительностью более получаса не будет считаться рабочим временем. Между тем сотрудники, которые в силу функциональных обязанностей не должны покидать рабочее место, могут пользоваться более продолжительным перерывом, который будет засчитан в рабочее время.¹⁷⁹

Развитие коммуникационных технологий привело к возникновению такой правовой проблемы: засчитывать ли в рабочее время период, когда сотрудник находится в «ожидании телефонного вызова» и не имеет права быть вдалеке от телефона или обязан ответить на вызов по пейджеру? Судебные прецеденты показывают, что это время может быть в отдельных случаях засчитано как рабочее.¹⁸⁰

Если сотрудник добровольно задерживается на службе, то сверхурочная оплата не начисляется в том случае, если нет договоренности с руководством о размере компенсации. При этом специфическим категориям сотрудников, например, кинологам, судебная практика обязывает засчитывать как рабочее время, используемое полицейским для ухода за животным – посещения ветеринара, кормления и пр.¹⁸¹

В отношении определения пенсионного возраста и выхода в отставку законодатели на уровне штатов и муниципалитетов США приняли многочисленные нормативные документы. В 1970-е гг. судебная практика была в общем и целом на стороне администрации, которая устанавливала определенный возраст выхода на пенсию и увольняла сотрудника по достижении предельного возраста. Упомянутый «Акт о дискриминации по возрасту при трудоустройстве» (от 1967 и 1978 г.) запретил дискриминацию сотрудников в возрасте от 40 до 70 лет, что привело к ограничению возможности увольнения сотрудника по возрасту при достижении оговоренного предела. Однако для доказывания дискриминации сотрудник должен продемонстрировать в суде, что он: а) относится к группе, подпадающей под защиту акта; б) выполнял функциональные обязанности удовлетворительно; в) был уволен; г) бо-

¹⁷⁸ *Adair v. City of Kirkland*, #98-35019, 1999 U.S. App. Lexis 8274; second decision at 1999 U.S. App. Lexis 18328, 175 F.3d 707, 5 WH Cases2d (BNA) 883 (9th Cir.). {N/R}; *AFSCME v. Louisiana*, No. 96-30982, 145 F.3d 280, 1998 U.S. App. Lexis 15054 (5th Cir.). {N/R}

¹⁷⁹ *Wahl v. City of Wichita*, 725 F.Supp. 1133 (D. Kan. 1989).

¹⁸⁰ *The impact of electronic paging and on-call policies on overtime pay under the FLSA.* // *The Labor Lawyer* (ABA). Summer 1995, N 11 (2). PP. 231-246

¹⁸¹ *Bobo v. United States*, 136 F.3d 1465 (Federal Circuit 1998).

лее молодой сотрудник заменил его или отношение к нему со стороны руководства изменилось.¹⁸²

Одной из самых противоречивых проблем правового регулирования службы сотрудников правоохранительных органов США являются правила департаментов и судебные решения о «сексуальном преследовании». Поскольку в США профессия сотрудника правоохранительного агентства по преимуществу мужская, женщины-полицейские могут почувствовать себя или действительно оказаться в изоляции только потому, что они являются представителями иного пола.¹⁸³

В научной литературе и судебных материалах не выработано определения «сексуального преследования», которое считается одной из разновидностей дискриминации по половому признаку. Основные характеристики сексуального преследования нашли свое отражение в посвященном дискриминации по половому признаку специальном документе, подготовленном Комиссией по равной возможности трудоустройства. Сексуальное преследование – это создание таких отношений, при которых нежелательные предложения сексуального характера, требования сексуальных услуг, любое физическое действие или устное замечание сексуального характера является: а) условием сохранения трудовых отношений с данным сотрудником; б) подчинение или неподчинение такого рода поведению является основанием для принятия трудовых решений, влияющих на положение индивида; в) таким поведением, которое отрицательно влияет на трудовой процесс или создает атмосферу запугивания, враждебности, оскорблений.¹⁸⁴ Анализ судебных решений показывает, что наиболее распространенными являются два типа сексуального преследования: а) когда сотрудник вовлекается в ту или иную форму сексуальных отношений как условия сохранения и изменения трудовых отношений; б) когда имеющие отношение к полу офицера поведение, устные замечания, действия руководства или коллег по работе создают неблагоприятную, враждебную, оскорбительную атмосферу вокруг сотрудника.

¹⁸² *Hipp v. Liberty National.*, No. 95-1332 (M.D.Fla.), rptd. earlier on procedural matters at 973 F.Supp. 1033. [1998 FP 131] *Gately v. Mass.*, No. 92-13018-MA (D.Mass. 1998. Prior decisions at 811 F.Supp. 26 (D.Mass. 1992), 1993 WL 591563 (D.Mass. 1993), and 2 F.3d 1221, 1993 U.S.App. Lexis 20833 (1st Cir. 1993). [1998 FP 115]; *Bergen v. Siler*, 76 FEP Cases (BNA) 31 (NJ AppDiv. 1998). {N/R}; *Newbury v. Natl. Press Club*, 1997 U.S. Dist. Lexis 14220 (D.D.C.). [1997 FP 163])

¹⁸³ *Higgenbotham, J. Sexual Harassment in the Police Station // FBI Law Enforcement Bulletin*, September 1988, № 57. – P. 22-28.

¹⁸⁴ *Swanson, C.R., Territo, L., Taylor, R.W. Police Administration.* – 3-rd ed. – NY: Macmillan, 1993. – P. 424.

Соответственно, судами разработано две методики доказывания по делам о сексуальном преследовании. Первую методику можно охарактеризовать как доказывание наличия отношений «quid pro quo» – «ты мне – я тебе». Она используется в тех случаях, когда за те или иные сексуальные услуги сотрудник может быть принят на работу или продвигнут по службе.¹⁸⁵

Вторая – доказывание наличия или создания на рабочем месте «атмосферы враждебности». Эти проявления могут иметь самый разный характер: от замечаний определенного характера до размещения на рабочем месте порнографических фотографий, рисунков и т.д.¹⁸⁶ Поскольку в последнее время число судебных исков за сексуальное преследование значительно возросло, многие полицейские департаменты США предлагают специальные программы служебной подготовки, ориентированные на создание в правоохранительном органе условий, исключающие подобные проявления.

Теоретико-правовой сравнительный анализ нормативно-правовых актов, положенных в основу правового регулирования полномочий полицейского и условий прохождения службы в полицейских департаментах, позволяет сформулировать основные принципы кадровой работы и требования, предъявляемые к сотрудникам правоохранительных органов: законность; неприятие любой разновидности дискриминации; подконтрольность кадровых решений судебной власти; внеполитичность кадровой работы; ответственность перед законом за ненадлежащее выполнение должностных обязанностей; лояльность и законопослушность; профессионализм и компетентность. Нормативно-правовой механизм регулирования условий прохождения службы направлен против любых решений, ограничивающих права сотрудника как гражданина, и «поощряет» решения, направленные на усиление эффективности работы агентства.

¹⁸⁵ *David v. Baniszewski*, 1998 U.S. App. Lexis 31806 (Unpub., 10th Cir.). [1999 FP 76-7]; *Gunnell v. Utah Val. St. College*, 152 F.3d 1253, 1998 U.S. App. Lexis 20205 (10th Cir.). [1999 FP 59]; *U.S. v. City of Ormond Beach*, No. 95-403-CIV-ORL-19., 33 (1614) G.E.R.R. (BNA) 646 (M.D.Fla. 4/20/95). {N/R}; *Poulsen v. City of N. Tonawanda*, 60 FEP Cases (BNA) 1185 (W.D.N.Y. 1993). [1993 FP 60]; *Class v. New Jersey L.I.C.*, 746 F.Supp. 776 (N.D. Ill. 1990); *Santschi v. City of Festus*, U.S. Dist. Ct. No. 82-864C(D), 30 ATLA L. Rep. 165 (E.D. Mo. 1986).

¹⁸⁶ *Gunnell v. Utah Val. St. College*, 152 F.3d 1253, 1998 U.S. App. Lexis 20205 (10th Cir.). [1999 FP 59]; *Lockard v. Pizza Hut*, Nos. 97-7027, 97-7078, 1998 U.S. App. Lexis 31198, 162 F.3d 1062, 78 FEP Cases 1026 (10th Cir.). [1999 FP 28-9]; *Caro v. Dallas*, 1998 U.S. Dist. Lexis 13070, 17 F.Supp.2d 618 (N.D.Tex.). [1999 FP 11]; *Porta v. Dukes*, No. 98-2721, 1998 WL 470146, 1998 U.S. Dist. Lexis 12325 (E.D.Pa.). [1998 FP 172]).

Таким образом, сравнительный теоретико-правовой анализ законодательства Украины о государственной службе¹⁸⁷ и различных нормативных источников в правоохранительных органах США позволяет сделать некоторые выводы и предложения.

В силу децентрализованной модели полицейских агентств США не существует единой правовой и нормативной базы, регулирующей правовые отношения прохождения службы. Каждый полицейский департамент имеет свои специфические особенности в плане разработки и применения дисциплинарных основ, инструкций продвижения по службе, приема на работу и увольнения.

Вместе с тем судебная практика на федеральном, штата и муниципальном уровне с течением времени выработала достаточно унифицированные и общие подходы к наиболее критическим правовым аспектам прохождения службы в правоохранительных органах. В связи с этим руководство полицейских департаментов видоизменяет внутренние инструкции так, чтобы они в большей степени соответствовали требованиям прецедентного права, вырабатывая таким образом некоторую единообразность (за небольшими исключениями) правового регулирования прохождения службы.

В связи с прогнозируемым нарастанием судебных исков в отношении сотрудников правоохранительных органов Украины следует предусмотреть создание службы защиты прав и интересов работников ОВД центрального, регионального и местного уровней.

Необходима разработка нормативной базы, обеспечивающей право сотрудника ОВД на ознакомление со всеми документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности, критериями оценки качества работы и условиями прохождения службы.

Существует потребность в обновлении и разработке правовой базы, регламентирующей деятельность профессиональных союзов и иных добровольных ассоциаций сотрудников органов внутренних дел с целью учета многофакторности правового статуса сотрудников, особенностей их служебной деятельности.

¹⁸⁷ Про державну службу: Закон України від 16.12.93р. // ВВР. – 1993. – № 52. – Ст.490.

2.2. Принцип равной доступности как основа закрепления юридического статуса полицейского США

Современный конституционализм (в том числе его американская и украинская модели) предполагает не только провозглашение необходимости защиты прав и свобод гражданина, но и нормативное закрепление их гарантий. Многие положения теории конституционализма сфокусированы именно на личности. Именно индивид, являясь базовой единицей частной и общественной жизни, имеет неотчуждаемые, фундаментальные права. В этой связи важно дать анализ обеспечения прав полицейского в целом и в такой специфической сфере, как доступность службы.

В Законе Украины «О государственной службе» (ст. 3) сформулированы основные принципы государственной службы и требования, предъявляемые к работникам государственных органов, где учитываются особенности человеческого поведения: служение народу Украины; демократизм и законность; гуманизм и социальная справедливость; приоритет прав человека и гражданина; профессионализм, компетентность, инициативность, честность, преданность делу; персональная ответственность за выполнение служебных обязанностей и дисциплина; соблюдение прав и законных интересов органов местного и регионального самоуправления; соблюдение прав предприятий, учреждений и организаций, объединений граждан.

Чрезвычайно важно, что Конституция Украины (ст. 37) провозглашает принцип социального равенства и равного доступа к государственной службе. Этим принципом, в соответствии с общепринятыми нормами и принципами международного права и конституционными правами граждан Украины, запрещаются любые формы ограничений в сфере труда по признакам политической, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности.

В основе кадровой работы правоохранительных органов США, как и Украины, лежит принцип «равной доступности», провозглашенный еще в период Великой французской революции 1789 г, в соответствии с которым все граждане имеют равные права на занятие государственных должностей, если они обладают необходимыми для этого способностями и личными качествами. США долгое время отличались жесткими дискриминационными мерами в отношении представителей афроамериканской общины. Первый афроамериканец был принят на работу

в правительственное учреждение только в 1892 г.

Первым серьезным правовым шагом администрации США, принятым в направлении ограничения и ликвидации дискриминации при приеме на работу, было подписание в 1941 г. президентом Ф. Рузвельтом приказа о создании Комитета справедливой практики трудоустройства. Этот нормативный документ обязывал Комитет обеспечить полное и равное участие всех работников в оборонной промышленности, вне зависимости от расы, вероисповедания, цвета кожи и национального происхождения. По окончании войны в 1945 г. юрисдикция Комитета распространялась на федеральные органы и те частные предприятия и организации, которые имели дело с федеральным правительством.

Первые законодательные акты для осуществления принципа равной доступности стали приниматься в США в 1950-е гг. и еще до принятия в 1964 г. Титула VII Акта о гражданских правах многие штаты утвердили законы, обязывавшие преимущественное рекрутирование в правоохранительные органы женщин и представителей меньшинств.¹⁸⁸ В 1961 г. президент Дж. Кеннеди подписал распоряжение № 10925, согласно которому Комитет получил право применять санкции в отношении организаций и учреждений, нарушающих этот принцип, вплоть до расторжения контрактов между ними и федеральным правительством.

На местном уровне законодатели штата Нью-Йорк первыми приняли антидискриминационный закон, регулирующий правоотношения при трудоустройстве. К 1960 г. аналогичные законы были приняты в 16-ти штатах из 50-ти, а к 1967 г. подобные законы были приняты в 32 штатах, за исключением южных, где до сих пор сильны расистские настроения.

После принятия в 1964 г. Акта о гражданских правах Комиссия по гражданским правам осуществила анализ практики трудоустройства во всех штатах и в 628-ми администрациях городов и населенных пунктов. Комиссия обнаружила, что, по сравнению с другими профессиями, специальность сотрудника правоохранительного органа относится к числу таких, в которых представительство женщин и нацменьшинств является самым низким. В качестве основных причин такого положения указывались: отсутствие специальных программ, направленных на рекрутирование представителей афроамериканцев и иных меньшинств; использование слишком длительного процесса отбора на службу; недоверие меньшинств к местной администрации. Кандидаты из числа мень-

¹⁸⁸ U.S. Commission on Civil Rights, *For All the People... By All the People: A Report on Equal Opportunity in State and Local Government Employment*. – Washington, D.C.: Government Printing Office, 1969. – P. 108-111

шинств чаще отсеивались в ходе письменного тестирования и при проведении специальной проверки.

В определенной степени поворотным пунктом стало решение Окружного суда США от 1971 г., обязывавшее Департамент общественной безопасности (полиции) штата Алабама принять на службу определенное число афроамериканцев в качестве сотрудников полиции.¹⁸⁹ Возросшее число исков в отношении правоохранительных органов привело к созданию к концу 1970-х гг. системы квот, которые правоохранительные агентства обязаны были соблюдать.¹⁹⁰

В 1960-70-х гг. в научной литературе США сложились взгляды на четыре основные категории дискриминации. К первой следует отнести дела о «неравном отношении (обращении)», означающем, что администрация правоохранительного органа относится к определенной категории или категориям людей менее благосклонно, чем к другим из-за их расы, цвета кожи, религии, пола или национального происхождения и т.д. Суть данной категории – в различном отношении, при котором неважно, идет ли речь о благосклонном или негативном отношении. Для судебных решений существенно, что отношение было именно различным.

При рассмотрении таких дел во многих случаях достаточно сложно получить прямые доказательства дискриминации, поскольку руководители правоохранительных органов вряд ли заявят о действительной причине кадрового решения. В таких случаях доказать дискриминацию можно по косвенным признакам: а) принадлежность сотрудника к меньшинствам или другим группам, защищенным законодательством о дискриминации; б) наличие соответствующей квалификации для выполнения служебных функций; в) наличие отказа в занятии соответствующей должности, несмотря на признание его квалификации; г) после отказа вакансия осталась открытой и руководство продолжило поиск кандидатов с такой же квалификацией, как и у отвергнутого.

Ко второй категории следует отнести дела о «системе старшинства», или стажа, по которым истцы пытаются доказать, что полученные сотрудниками со стажем преимущества по службе, в оплате труда и т.д. являются дискриминационными в отношении вновь принятых работников правоохранительного органа. В данном случае истец должен доказать, что преимущества сотрудников со стажем негативно сказываются на всех представителях меньшинств или что сама система учета стажа

¹⁸⁹ *Roberg R.R., Kuykendall J. Police Organization and Management: behavior, theory, and processes.* – Belmont: Wadsworth, 1990. – P. 315.

¹⁹⁰ *Weston P. and Fraley P.K. Police Personnel Management.* – Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980. – P. 29-32.

была создана в целях дискриминации.

К третьей категории относятся дела «о неблагоприятном воздействии» того или иного элемента кадровой политики на представителей меньшинства. Если, например, правоохранительный орган будет использовать в отношении мужчин и женщин, пытающихся получить работу, абсолютно идентичный тест на физическую подготовленность, это может быть доказательством дискриминации в отношении женщин на основе «неблагоприятного воздействия» одинакового критерия.

К четвертой категории относятся дела «о приемлемых условиях», удобствах, обязанность в создании которых лежит на руководстве правоохранительного органа в отношении «защищенной» законодательством группы населения. Так, если сотрудник полиции был ранен во время несения службы, он не может какой-то период выполнять свои обязанности в полном объеме. Руководство правоохранительного органа обязано предоставить такому сотруднику соответствующие «приемлемые удобства» на период его выздоровления. Создание приемлемых условий для сотрудника может означать: изменение процедуры отбора на службу, создание специальных условий на рабочем месте, реструктуризацию функциональных обязанностей, приобретение дополнительного оборудования, видоизменение процесса подготовки и т.д.¹⁹¹

Значительные изменения в законодательстве, касающемся трудоустройства сотрудников правоохранительных органов, произошли в 1963-1973 гг. (табл. 4).¹⁹²

Комиссия по равной возможности трудоустройства была создана в соответствии с Титулом Седьмым Акта о гражданских правах от 1965 г. и начала свою работу с июля 1965 г. Она обеспечивает исполнение: а) Титула VII Акта о гражданских правах от 1964 г., запрещающего дискриминацию сотрудников на основе расы, цвета кожи, религиозных убеждений, пола и национального происхождения; б) Акта о дискриминации по возрасту при трудоустройстве от 1967 г., запрещающего дискриминацию граждан в возрасте старше 40 лет; в) Акта о равной оплате от 1963 г., запрещающего дискриминацию на основе принадлежности к разному полу; г) Титула I Акта о нетрудоспособных американцах от 1990 г., запрещающего дискриминацию инвалидов при трудоустрой-

¹⁹¹ The AELE Workshop on Discipline and Internal Investigations. – Chicago: AELE Law Enforcement Legal Center, 2000. – P. 33.

¹⁹² Таблица составлена по: *Panaro G.P.* Employment Law Manual. Recruitment. Selection. Termination. – Second Ed. – Boston: Warren Gorham Lamont, 1993. P. 2-94; *Beach D.S.* Personnel. The Management of People at Work. – 4th Ed. – NY: Macmillan Publishing Co., 1985. – P. 265-268.

ве; д) Акта о гражданских правах от 1991 г., который содержит положения о материальной ответственности в делах об умышленной дискриминации; е) раздел 501 Акта о трудоустройстве от 1973 г., запрещающий дискриминацию при трудоустройстве в отношении сотрудников федеральных органов.

Таблица 4

Анализ законодательства США о трудоустройстве сотрудников правоохранительных органов

Акт или распоряжение	Титул 7-й «Акта о гражданских правах» 1964 г. с поправками Акта «О равной возможности при трудоустройстве» 1972 г.	Распоряжение Президента 11246 от 1965г. с поправками Распоряжения 11375 от 1967г.	Акт «О дискриминации по возрасту при трудоустройстве» от 1967 г.	Акт «О реабилитации» от 1973 г.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Распространялся на	Правительства и администрации штата, муниципалитета (включая полицию), образовательные учреждения, частные организации	Все должности в федеральных правительственных учреждениях, организациях, имеющих контракты с федеральным правительством (включая полицию)	Федеральные, штата, местные правительства (включая полицию), частные организации с не менее чем 20 работниками	Все частные организации, имеющие федеральные контракты
Основное содержание	Запрещает дискриминацию при приеме на работу, тестировании, продвижении, подготовке на основе расы, цвета, религии, пола, национального происхождения	Запрещает дискриминацию при приеме на работу, тестировании, продвижении, подготовке на основе расы, цвета, религии, пола, национального происхождения	Запрещает дискриминирование по возрасту сотрудников в возрасте от 40 до 69 лет.	Работодатель обязывается обеспечить равные права при трудоустройстве инвалидам

1	2	3	4	5
Исполнение обеспечивалось	Комиссия по равной возможности трудоустройства	Офис Федеральных согласительных программ по контрактам Министерства Труда и Комиссия гражданской службы	Администрация стандартов трудоустройства Министерства труда США	Администрация стандартов трудоустройства Министерства труда США
Санкции	Комиссия организует примирение сторон или инициирует судебное преследование в окружном суде, который может восстановить в должности, выплатить денежную компенсацию и т.д.	Федеральное правительство могло аннулировать контракт и дисквалифицировать организацию при получении контрактов от правительства	Министерство труда обеспечивает примирение сторон или инициирует судебное преследование в окружном суде США, имеющем право восстановить в должности, обеспечить продвижение по службе, выплатить материальную компенсацию	Министерство труда обеспечивает примирение сторон или инициирует судебное преследование в окружном суде США, имеющем право восстановить в должности, обеспечить продвижение по службе, выплатить материальную компенсацию

В 1973 г. Комиссия по равной возможности трудоустройства, Министерство юстиции, Министерство труда и Комиссия гражданской службы приняли совместный документ, определявший процедуру, цели и временные рамки ликвидации сложившегося дефицита представительства женщин и меньшинств в государственных учреждениях. Документ реко-

мендовал определять цели данной политики в численном выражении: сколько представителей меньшинств и когда будут приняты в правоохранительные органы. При этом в документе подчеркивалось, что администрация не обязана принимать на службу кандидатов, которые не имеют соответствующей квалификации. Основным критерием при отборе должна быть его/ее способность выполнять функциональные обязанности. Совместный документ определял пять основных принципов реализации такой политики: 1) следует учитывать количество ожидаемых вакансий и наличие соответствующих навыков и умений на рынке труда при определении целей и этапов реализации политики устранения дефицита меньшинств; 2) специальные усилия должны быть направлены на рекрутирование и рекламирование работы полицейского среди групп населения, имеющих низкий индекс представительства, однако отбор должен осуществляться только из числа квалифицированных кандидатов; 3) не следует принуждать администрацию принимать на работу определенное число кандидатов из меньшинств, однако в своих решениях суды должны определить конкретное число кандидатов из меньшинств, если в ходе разбирательства будет установлено, что администрация использует дискриминационную практику в отношении данных защищенных групп населения; 4) граждан, пострадавших от дискриминационной политики администрации, необходимо восстановить в должности или, если им было отказано в приеме на службу, предоставить условия для прохождения повторных испытаний, организованных беспристрастно; 5) следует обеспечить создание таких процедур отбора, которые бы имели самое прямое отношение к выполняемой в будущем работе и служебным функциям.¹⁹³

Данный документ был воспринят в целом положительно со стороны Совета правительств штатов, Международной ассоциации городского менеджмента, Международной ассоциации кадрового менеджмента, Национальной ассоциации округов США, Национальной конференции губернаторов США, Национальной лиги городов США, Конференции мэров городов США, которые подтвердили необходимость использования относящихся к работе тестов, однако выразили возражение в связи с необходимостью больших затрат на осуществление таких кадровых решений.¹⁹⁴ Это объяснялось тем, что оценка и изменение тестов в отношении любой из профессий или специальностей обходилась администрации в сумму от четырех до шести тысяч долларов.

¹⁹³ Federal Policy on remedies Concerning Equal Employment Opportunity in State and Local Government Personnel Systems. – 23 March 1973. – Washington, D.C.: Government Printing Office, 1973. – P. 63.

¹⁹⁴ Memorandum from the Advisory State-Local Task Force on Uniform Employee Selection Guidelines. – 5 November 1973. – Washington, D.C.: Government Printing Office, 1973. – P. 47.

После принятия этого решения администрации различных юрисдикций приступили к реструктурированию функциональных обязанностей, квалификационных характеристик, экзаменов и тестов, процесс которого не завершен до настоящего времени. Большое влияние на такой переход оказали решения судов разного уровня.

В 1974 г. Комиссия опубликовала приложение к Кодексу Федеральных предписаний, в котором гарантировала право местным правительствам и правительствам штатов обеспечивать судебное преследование в соответствии с Титулом VII Акта о гражданских правах. Однако довольно значительный период времени местные администрации, имея возможность рассмотрения жалоб и исков, по-прежнему направляли дела в адрес комиссии. Комиссия имеет свои подразделения во всех пятидесяти штатах и обеспечивает поддержку от 75 до 80 тыс. исков граждан в год. Комиссия может самостоятельно принимать решения по тому или иному иску. Если же стороны не удовлетворены решением, то комиссия имеет право представить иск в Федеральном суде. С начала 1996 и до конца 1999 г. более 2400 исков закончились мировым соглашением. Комиссия является ведущей организацией для более чем 90 агентств по справедливой практике трудоустройства.¹⁹⁵

Комиссия по равной возможности трудоустройства проявила наибольшую активность и инициировала определенные стандарты для женщин, национальных и этнических меньшинств. С 1970 по 1978 г. действовал стандарт, предусматривавший число сотрудников, пропорциональное уже достигнутому в среднем по стране уровню. Так, если в правоохранительных органах в целом по стране насчитывалось 5 % женщин, то в любом конкретном полицейском департаменте должно быть не менее 5 % женщин-полицейских. Такой стандарт очень многих не удовлетворял по той причине, что он ограничивался статусом-кво, не поощряя рекрутирование дополнительного числа представителей меньшинств.

В 1978 г. Комиссия по равной возможности трудоустройства приняла новый стандарт, действующий и в настоящее время. Этот стандарт получил неофициальное толкование как «правило четырех пятых», или 80 процентов. Он был выражен следующей формулой:

$$\frac{\text{Коэффициент (доля) меньшинства}}{\text{Коэффициент (доля) большинства}} \times 100 = \text{_____} \%$$

¹⁹⁵ U.S. Equal Employment Opportunity Commission: An Overview. – Washington: The U.S. EEOC, 2000. – P. 4-5.

Так, если из 25-ти подавших заявление в полицию женщин было отобрано 3 (коэффициент – 0,12), а из 45 мужчин – 15 (коэффициент – 0,33), то, подставив данные в формулу, получим результат в 36%, что значительно меньше 80 %. В соответствии с данным законодательным актом это будет свидетельством дискриминации.

Исследование положения дел в 50 крупнейших полицейских департаментах США, проведенное Форумом руководителей-исследователей полиции в 1992 г., показало, что положительный эффект нового законодательства есть. Так, если в 1983 г. 75% уровня, признаваемого «удовлетворительным», при отборе на службу афроамериканских полицейских достигали только 6 % департаментов, то в 1992 г. – уже 38 %. Прогресс в отношении латиноамериканцев менее очевиден, так как рост произошел с 16 до 20 % за тот же период времени. Только в двух департаментах полиции Детройта и Питсбурга работало более 20 % женщин; в половине департаментов женщин-полицейских было от 10 до 14 % и в 15 департаментах – меньше 10 %.¹⁹⁶

Критики такой концепции утверждают, что этот нормативный акт защищает от дискриминации меньшинства только при поступлении на работу, но не обеспечивает соответствующей пропорции в правоохранительном органе, которая бы соответствовала доле этого меньшинства в общем количестве населения данной юрисдикции.

Все более резкой становится критика этого принципа и с позиций сторонников теории «обратной дискриминации». Однако принципиальные документы Комиссии по равной возможности трудоустройства фактически не признают самого понятия «обратной дискриминации», поскольку ориентированы на запрещение любой ее разновидности. Преимущественный набор представителей меньшинств в правоохранительные органы в настоящее время направлен на исправление исторически сложившего дисбаланса кадровой структуры полиции и других агентств. Еще с начала 1960 гг. многие полицейские департаменты в США начали принимать так называемые планы положительных действий (*affirmative action plan*), направленные на снятие исторически сложившегося в правоохранительных органах дефицита представителей меньшинств, включая женщин.¹⁹⁷

Ряд юрисдикций в США приняли нормативные акты, обеспечивающие более интенсивный отбор представителей меньшинств в право-

¹⁹⁶ Police Make “Modest Progress” in Hiring Minorities, Women // Subject To Debate. – September-October 1992. – V. 1, № 11. – P. 1.

¹⁹⁷ *Roberg R.R., Kuykendall J. Police Management.* – Los Angeles: Roxbury Publishing Company, 1997. – P.139.

охранительные органы. Так, например, окружной судья из Чикаго Прентис Маршал в начале 1970-х гг. установил в судебном порядке правило, в соответствии с которым не менее 42% принимаемых в полицейский департамент Чикаго должны быть представителями афро-американцев или латиноамериканцев.¹⁹⁸ В результате этого пропорция афро-американцев выросла с 10 % в 1956 г. до 25 % в 1997 г. и в целом меньшинств – до 37 %.¹⁹⁹

Наиболее радикальное законодательство отдельных штатов (например, штата Висконсин, 1977 г.) требует прямого соответствия доли меньшинств в населении доле в правоохранительных органах.

С 1973 по 1990 г. были приняты законодательные акты, запрещающие дискриминацию: при получении образования и профессиональной подготовке (Поправки по вопросу об образовании к Титулу IX от 1972 г.); при беременности (Акт о дискриминации при беременности от 1978 г.); при приеме на гражданскую службу (Акт о реформе гражданской службы от 1978 г.); в отношении иммигрантов (Акт об иммиграционной реформе и контроле от 1986 г.).²⁰⁰

В США законодательная база по проблеме равной доступности имеет два основных аспекта. Во-первых, защищены от дискриминации граждане, не отвечающие определенным требованиям, в особенности по расовым признакам, цвету кожи, полу, национальному происхождению, религиозным предпочтениям. Во-вторых, законодательство запрещает полицейским властям использовать тесты или экзамены, которые носят дискриминационный характер.

Судебная практика, реагируя на обращения граждан, оказавшихся жертвами дискриминации при приеме на службу в полицию, выработала так называемый метод избирательного подхода, при котором дело принимается к рассмотрению, если истец имеет достаточно доказательств того, что: а) он является представителем той группы населения, которая пользуется защитой со стороны "Акта о гражданских правах"; б) он хотел бы получить работу, для которой его квалификация достаточна; в) ему было отказано в работе; г) после отказа наниматель продолжал поиск заявителей со схожими квалификационными характеристиками и данными.

Фундаментальным антидискриминационным законом является

¹⁹⁸ Illinois Advisory Committee to the U.S. Commission on Civil Rights: Police Protection of the African American Community in Chicago, September 1993. P. 32

¹⁹⁹ The Illinois Advisory Committee the U.S. Commission on Civil Rights: Police protection of the African American Community in Chicago: An Update. – June 1999. – P. 26

²⁰⁰ Bennet W.W., Hess K.M. Management and Supervision in Law Enforcement. – 2-nd ed. – Minneapolis: West Publishing Company, 1996. – P. 277.

Акт о нетрудоспособных американцах, принятый Конгрессом США в 1990 г. и вступивший в силу в январе 1992 г. (Титул 1) и январе 1994 г. (Титул 2). Идея принятия закона заключалась в обеспечении условий для получения доступа к активной трудовой деятельности 43 миллионам американцев.²⁰¹

Суть Акта о нетрудоспособных американцах заключается в запрещении дискриминации «квалифицированного гражданина с нетрудоспособностью» во всех сферах найма, включая прием на работу, профессиональную подготовку, продвижение по службе, увольнение и компенсации. Акт также распространяется на запрещение дискриминации нетрудоспособного гражданина вне сферы труда и обязывает обеспечивать доступ такого гражданина ко всем службам и учреждениям, включая транспорт, телекоммуникационные средства, общественные здания и т.д.

Практическое осуществление данного акта было возложено на Комиссию по равной возможности трудоустройства. Этот акт регулирует правоотношения в случаях как фактической, так и предполагаемой нетрудоспособности. Например, если начальник полицейского департамента предполагает, что офицер является носителем вируса СПИД и на этом основании переводит его из патрульной службы в иную с целью ограничения его контакта с гражданами, сотрудник может привлечь руководство правоохранительного органа к суду на основании Акта о нетрудоспособных американцах.

К числу наиболее важных положений указанного акта следует отнести нижеследующее. Во-первых, запрещается дискриминация на любом этапе процесса трудоустройства: при приеме заявления, приеме на работу, увольнении, продвижении по службе, компенсации и выплате зарплаты, обучении и подготовке, а также в любых других условиях трудоустройства.²⁰² Заявления и возможность приема на работу должны быть доступными всем без исключения. Вместе с тем, хотя дискриминация запрещается, это не означает, что работодатель должен отдавать предпочтение нетрудоспособным перед трудоспособными.²⁰³ Одним из первых громких процессов, проведенных на основе данного акта, было дело «Кунтц против города Нью-Хейвен», суть которого сводилась к

²⁰¹ *Rubin P.N.* The Americans with Disabilities Act and Criminal Justice, *Research in Action*. – September 1993. – P. 1.

²⁰² *U.S. Equal Employment Opportunity Commission.* The Americans with Disabilities Act: Your Responsibilities as an Employer. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, July 1991. P. 7.

²⁰³ *U.S. Equal Employment Opportunity Commission.* The Americans with Disabilities Act: Your Responsibilities as an Employer. – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, July 1991. – P. 3.

следующему. Рядовой полиции Вальтер Кунтц требовал признать его ограниченно нетрудоспособным, поскольку он перенес операцию на сердце после инфаркта. Хотя он успешно сдал экзамен на должность лейтенанта, должность не получил только лишь на основании ограниченной трудоспособности. Руководство полицейского департамента Нью-Хейвена доказывало, что при назначении на должность лейтенанта – помощника начальника смены он должен будет принимать личное участие в задержаниях, что ему противопоказано. Однако должность помощника не предусматривала непосредственного участия в задержаниях, и, кроме того, в департаменте имелись другие лейтенантские должности, не требовавшие хороших медицинских и физических данных от сотрудника. Суд признал правоту Кунтца, получившего лейтенантские погоны и денежную компенсацию.²⁰⁴

Во-вторых, Акт запрещает дискриминационные меры применительно к лицам, имеющим родственников-инвалидов или любого рода отношения с нетрудоспособными.²⁰⁵ На основании данного положения нельзя, например, отказать гражданину в трудоустройстве в полицейский департамент потому, что его жена является инвалидом, и ему необходимо иметь больше свободного времени для оказания ей помощи.

В-третьих, под защиту Акта от дискриминации не подпадают лица, употребляющие наркотики, гомосексуалисты, бисексуалы, трансвестисты, эксгибиционисты, вуайеристы, неисправимые игроки, клептоманы, пироманы, лица, страдающие нарушениями возрастной идентичности и сексуального поведения. Вместе с тем сотрудники, успешно прошедшие реабилитационные антинаркотические программы, подпадают под защиту положений Акта. Однако при поступлении на службу граждане, употреблявшие наркотики в прошлом, будут отвергнуты полицейским департаментом, не подпадая под защиту Акта.²⁰⁶

В-четвертых, юрисдикция акта распространяется на тех граждан, которые имеют физическую или умственную ущербность, ограничивающую их жизненную активность в той или иной сфере деятельности. Так, в деле «Чэмп против округа Балтимор», слушавшемся в 1995 г., офицер полиции, исполняя служебные обязанности, попал в дорожно-транспортное происшествие, получил травму руки, в результате чего в течение последующих 16 лет получал назначения на сравнительно «об-

²⁰⁴ *Kuntz v. City of New Haven, et al.*, No. N-90-480 (JGM), March 3, 1993.

²⁰⁵ U.S. Equal Employment Opportunity Commission and U.S. Department of Justice. *The Americans with Disabilities Act: Questions and Answers*. – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, July 1991. – P. 7.

²⁰⁶ *Higginbotham J.* *The Americans with Disabilities Act // FBI Law Enforcement Bulletin*, 1991, vol. 60, № 8. – P. 26-27.

легченные» посты. Однако полицейский департамент в начале 90-х гг. стал испытывать недостаток сотрудников, выходящих на патрулирование. Руководство приняло решение уволить сотрудников, исполнявших в силу их временной или постоянной нетрудоспособности сравнительно легкие служебные обязанности, и заменить их вновь принятыми на службу. Джеймс Чэмп был уволен, но восстановлен по решению суда в должности.²⁰⁷

В-пятых, квалифицированным сотрудником с ограниченной степенью трудоспособности Акт признает такого гражданина, который имеет необходимые умения, опыт, образование или отвечает любым другим требованиям для этой должности и в состоянии выполнять определенные функции, используя или не используя специальные приспособления. Данное положение стало одним из ключевых документов, повлиявших на многие правоотношения в правоохранительных агентствах, так как содержало требование описания существенных функций. Описание функций сотрудника правоохранительного органа должно исходить из анализа работы полицейского, но не быть результатом произвольного выбора «существенных функций». В деле «Филис Тауэр и Дейви Сэйлес против департамента полиции города Детройт» руководство правоохранительного агентства в 1995 г. решило, что предоставление 350 должностей с «облегченными» функциями для органа, насчитывающего 4074 сотрудника, является обременительным. В связи с этим руководство произвольно определило 24 функции полицейского, которые обязаны осуществлять все сотрудники. На основе данного внутриведомственного акта из департамента было уволено несколько офицеров, обратившихся затем в суд, который на основе применения Акта доказал произвольность выбора функций.²⁰⁸

В-шестых, не поощряется, но и не запрещается тестирование сотрудников правоохранительных органов на употребление наркотиков. В соответствии с Актом тестирование на употребление наркотиков, тестирование на полиграфе, тестирование на физическую подготовленность не являются медицинскими процедурами, а следовательно, не ущемляют прав сотрудников, имеющих ограниченную степень нетрудоспособности. Поэтому полицейские департаменты осуществляют, как правило, один раз в год обязательное тестирование всех сотрудников на предмет употребления наркотиков.²⁰⁹

²⁰⁷ *Champ v. Baltimore County, et al.*, No. Har 93-4031, April 19, 1995.

²⁰⁸ United States District Court, Eastern District of Michigan, Southern Division, Case No. 96-73369.

²⁰⁹ *Arnold, D.W.* To test or not to test: The Status of Psychological Testing Under the ADA. // *Law and Order*, October 1992. P. 80.

В-седьмых, Акт запрещает дискриминацию в отношении тех сотрудников, которые имеют хронические заболевания (диабет, высокий уровень холестерина и т.д.) и нуждаются в регулярном принятии медицинских препаратов.²¹⁰

В-восьмых, Акт запрещает направлять кандидатов на работу в медицинское учреждение для освидетельствования до момента предложения должности в правоохранительном органе, хотя допускается медицинское тестирование в процессе отбора. Незаконным считается адресованный кандидату вопрос, в котором упоминается его недуг. Однако вполне законным является предложение кандидату продемонстрировать, как он будет осуществлять свои рабочие функции. Нетрудоспособность кандидата в полицейские будет основанием для отказа в приеме на работу только в том случае, если его ущербность является прямой угрозой для него самого или для общественной безопасности.²¹¹

Правовые последствия принятия Акта о нетрудоспособных американцах и иных нормативных документов антидискриминационного характера оказались фундаментальными. Совокупность упомянутых нормативных актов привела к расширению и углублению юридической ответственности сотрудников правоохранительных органов перед гражданами и государственными органами. Статут 42 Кодекса Соединенных Штатов в разделе 1983 подчеркивает, что любой гражданин, действующий от имени закона (т.е. сотрудник правоохранительного органа), нарушивший конституционные права другого гражданина, несет юридическую ответственность и может быть преследуемым в судебном порядке.²¹²

На этапе рекрутирования полицейские департаменты в настоящее время весьма ограничены в отношении формулирования содержания объявлений о наборе. Так, нельзя указывать верхнюю возрастную границу для кандидатов. При заполнении кандидатом заявления о приеме на работу отдел кадров полицейского департамента имеет возможность получить определенную информацию только на основе принципа добровольности. Это касается данных о расовой, половой, религиозной принадлежности, возрасте, инвалидности, службе в армии, национальном происхождении, семейном положении. Не ограничены в юридическом отношении вопросы об образовании, практическом опыте. Отно-

²¹⁰ *Litchford J.M.* The Americans with Disabilities Act // *Police Chief*. – 1991. – V. 58. – № 1. – P. 11.

²¹¹ *Zappile R.A.* The Philadelphia Police Department's Response to the Americans with Disabilities Act // *The Police Chief*. – March 1993. – P. 51.

²¹² *Harr J.S., Hess K.M.* *Criminal Procedure*. – St. Paul, Minn.: West Publishing Company, 1990. – P. 76.

сительно места жительства можно выяснить у заявителя только то, является ли он гражданином США, а если нет, то имеются ли у него законные основания для постоянного проживания в стране. Допускается вопрос об имеющемся в отношении кандидата обвинении в совершении уголовного преступления, и где оно было совершено. Однако нельзя спрашивать, был ли заявитель арестован. Нельзя отказать заявителю в найме на работу, если какой-либо правоохранительный орган зарегистрировал совершение им уголовного деяния. Если же правоохранительный орган докажет, что факт совершения заявителем преступления нанесет ущерб полицейскому управлению, то в трудоустройстве будет отказано. Таким образом, вся совокупность вопросов и требуемая от заявителя информация не должны носить дискриминирующего характера и иметь отношение к непосредственной содержательной стороне работы сотрудника правоохранительного органа.²¹³

Значительное дискриминационное воздействие может иметь предъявление при рекрутировании первоначальных требований, не обоснованных реальными задачами будущей профессиональной деятельности. Поэтому при определении основных требований к рекрутируемым полицейские системы США и Западной Европы применяют метод анализа содержания работы, без чего невозможно успешное функционирование кадровой системы. Цели деятельности являются фундаментом любой организационной системы, так как определяют первоначальные блоки функциональных обязанностей и значимость выполняемых задач.

Правовые последствия новой законодательной базы для этапа отбора оказались еще более серьезными, чем для рекрутирования. При отборе полицейских долгое время использовались разнообразные тесты, определявшие те или иные характеристики личности кандидатов (например, коэффициент умственного развития, “IQ”). Однако руководство правоохранительных органов практически не могло доказать, что тот или иной тест имеет отношение к существенным рабочим функциям сотрудника. Результат слушаний в Верховном Суде США по делу «Григгс против Энергетической компании Дьюка» стал поворотным моментом в формировании отборочных тестов при приеме на работу в полицейские департаменты. Григгс опротестовал решение компании от 1965 г. о том, что каждый сотрудник должен иметь аттестат о среднем образовании и успешно пройти «Тест для персонала Вондерлика» и «Тест на механическое понимание Беннета», а Верховный Суд США подтвердил, что указанные требования не относятся к числу необходимых для выполне-

²¹³ Rulings on Inquiries Relating to Race, Creed, Color, National Origin, Sex, Age, Disability, Marital Status, or Arrest Record. – Albany: State of New York, Division of Human Rights, 1975. – P. 27-31.

ния сотрудником существенных функций.

Одно из первых судебных решений по вопросу об образовательных требованиях к сотрудникам полиции состоялось по делу «Дэвис против города Даллас» (1978 г.). Полицейский департамент Далласа указал, что поступающий на работу в дополнение к среднему образованию должен иметь не менее 45 семестровых единиц колледжа (немногим более одного семестра). В данном случае суд оказался на стороне правоохранительного агентства, указав, что проведенное судом исследование продемонстрировало более высокие показатели в работе выпускников высших учебных заведений.²¹⁴

В настоящее время более 1200 колледжей и университетов в США предлагают для офицеров полиции курсы по специальности уголовного правосудия. Однако только 6 % муниципальных департаментов, 18 % департаментов штата 4 % шерифских департаментов имеют требование незаконченного высшего образования при поступлении на службу, и только 0,5 % – законченного высшего образования.²¹⁵

Сам процесс тестирования должен проводиться таким образом, чтобы не создавать для одной группы кандидатов более благоприятные условия, чем для другой. В связи с этим в ряде больших полицейских департаментов (Нью-Йорк, Чикаго) в тестировании принимают участие до 25 тыс. кандидатов одновременно.²¹⁶

Особенно значительные изменения претерпел тест на уровень физического развития и подготовки кандидата. До выхода в свет указанных нормативных документов многие полицейские департаменты полагались на использование таких двух критериев, как рост и вес. В недавнем прошлом большинство американских департаментов имели минимальный стандарт по росту. Однако в конце 70-х - начале 80-х гг. несколько полицейских департаментов проиграли судебные процессы, касающиеся стандартов по росту. Так, например, в судебном иске против полицейского департамента Балтимора (1979 г.), который придерживался стандарта по росту в 5 футов 7 дюймов (170 см), указывалось, что этот стандарт исключает из числа соискателей 95% женщин и 32% мужчин. В судебном иске против департамента общественной безопасности штата Алабама (1976 г.) указывалось, что несоответствие стандартам по росту (175 см) и весу (72,6 кг) никак не влияет на результа-

²¹⁴ Bennet W.W., Hess K.M. Management and Supervision in Law Enforcement. 2 ed. Minneapolis: West Publishing Company, 1996. P. 284

²¹⁵ Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C.: U.S. Government Printing House, 1990. P. 85.

²¹⁶ Ash, P., Slora, K., Britton C.F. Police Agency Selection Practices. // Journal of Police Science and Administration, 1990, vol. 17, No 4. PP. 262-265.

тивность работы, и нет никаких оснований считать, что высокие полицейские работают лучше низкорослых. В настоящее время общепризнанно, что ограничения или стандарты по росту и весу приводят к дискриминационной политике в отношении женщин, а также лиц азиатского латиноамериканского происхождения. Поэтому в большинстве полицейских департаментов они сняты, хотя в ряде полицейских агентств (Нью-Йорк, Феникс, Вашингтон) еще сохранились.

Отказ от стандартов роста и веса привел к установлению стандартов на физическую подготовленность. Новейшие исследования в области правоохранительной занятости показывают, что от 80 до 90% полицейской работы не требуют специальной физической подготовки и усилий.²¹⁷ Анализ работы полицейских, предпринятый в ряде стран Северной Америки, Европы и в Австралии, показал, что во всех полицейских подразделениях уровень и интенсивность физических усилий приблизительно равны и не изменяются существенно с течением времени для сотрудника определенного ранга.²¹⁸ Вместе с тем необходимость стандартов физических данных служащих полицейских управлений объясняется также тем, что с течением времени физическая форма утрачивается. Так, исследование, проведенное Королевской Канадской Конной Полицией в 1992 г., свидетельствовало, что только 17% офицеров три раза в неделю занимаются физической подготовкой.²¹⁹ Многие полицейские департаменты составляли тесты на физическую готовность сотрудника интуитивно, что не могло не привести к той или иной степени дискриминации. Так, в решении окружного суда по делу «Харлесс против Дака» (1980 г.) указывалось, что включение в тест на физическую готовность таких элементов, как 15 отжиманий, 25 приседаний, прыжок с места на 1,8 м и 25-секундное преодоление полосы препятствий не соотносится с рабочими функциями сотрудника полиции. В решении окружного суда по делу «Леннинг против полиции города Септа» (1999 г.) указывалось, что бег на 1,5 мили (2,4 км) не является тестом на относящуюся к работе функцию, так как сотрудники практически никогда не бегают на такую дистанцию.

Произошедшие изменения в тестировании на физическую готовность будущего сотрудника можно охарактеризовать как переход от по-

²¹⁷ *Maher P.T.* Police Physical Ability Tests: Can They Ever be Valid? // *Public Personnel Management Journal*. – 1984. – № 13. – P. 173-183; *Balkin J.* Why Policemen Don't Like Policewomen // *Journal of Police Science and Administration*. – 1988. – №16(1). – P. 29-38.

²¹⁸ *Superko R.H., Bernauer E., Vars, J.* Effects of a Mandatory Health Screen and Physical Maintenance Program for Law Enforcement Officers // *The Physician and Sports Medicine*. – 1988. – №16(9). – P. 99-109.

²¹⁹ *Gaul C.A., Wenger H.A.* RCMP Physical Abilities Requirement Evaluation Demonstration Project. August 1990 – August 1992 Final Report. – 1992. – P. 4-5.

лувоенной методики, основанной на модифицированной форме полосы препятствий, к тестированию физических характеристик кандидата, относящихся к его профессиональной деятельности. Во избежание обвинений в дискриминации, полицейские департаменты США выработали следующую последовательность подготовки теста на физическую готовность кандидата:

- проанализировать все предыдущие судебные решения и законодательные акты;

- осуществить анализ содержания работы полицейского на основе новейших методик с привлечением компетентных специалистов;

- привлечь профессионального физиолога, который определит связь между физиологическими способностями кандидатов и служебными задачами физического характера;

- произвести пробное тестирование в целях определения точки отсчета и оценки физических характеристик кандидатов;

- заблаговременно до тестирования детально объяснить суть экзамена на физическую готовность с тем, чтобы кандидаты имели возможность подготовиться;

- установить строгий контроль над тестированием со стороны руководства полицейского департамента;

- сохранять все документы, отражающие результаты тестирования, на юридически установленный период апелляции или жалобы со стороны кандидата;

- быть готовым обосновать суть данного экзамена (теста) в суде.²²⁰

Проверка на детекторе лжи (полиграфе) в качестве одного из тестов при приеме кандидата на работу в частном секторе запрещена в США в 1988 г. Актом о защите работника. Однако данный акт не распространяется на органы власти и правительственные учреждения.²²¹ Использование полиграфа не противоречит антидискриминационному законодательству в том случае, если оператор не задает вопросов дискриминационного характера. Реальность такой опасности привела к тому, что только 56,6 % полицейских департаментов по стране используют проверку на детекторе лжи. А в полиции штатов этот уровень еще ниже – 44,4 %.

Таким образом, правоохранительные органы США, начиная с 1960-х гг., прикладывали широкомасштабные усилия, внедряя практику равных условий трудоустройства. Анализ документов и судебных ре-

²²⁰ Swanson C.R., Territo L., Taylor R.W. Police Administration. – 3-rd ed. – NY: Macmillan, 1993. – P. 271.

²²¹ Ash P., Slora K., Britton C.F. Police Agency Selection Practices // Journal of Police Science and Administration. – 1990. – Vol. 17. – № 4. – P. 265.

шений показывает, что усилия были направлены как на ликвидацию последствий исторически сложившейся дискриминационной политики в отношении женщин и представителей различного рода меньшинств, так и на недопущение элементов ограничения прав и возможностей в текущей кадровой работе.

Правовая проблема в широком смысле этого слова заключалась прежде всего в том, как общий принцип равенства, провозглашенный в Конституции США, применить к созданию механизма, исключающего дискриминацию в такой области кадровых решений, в которой суть работы и службы предусматривает ограниченный доступ граждан к профессии (не допускаются, например, лица, имеющие приводы в полицию, уголовное прошлое).

Сравнительно-правовой анализ законодательства о принципе равной доступности в кадровой работе полиции США позволяет сделать некоторые предложения по совершенствованию украинского законодательства.

1. Целесообразно законодательно закрепить обязанность руководителей правоохранительных органов предоставлять сотрудникам, оказавшимся в результате их профессиональной деятельности ограничено трудоспособными, возможность получения должности, функциональные обязанности которой не сопряжены с использованием их ограниченных способностей.

2. Целесообразно подготовить нормативный акт, законодательно закрепляющий процедуру отбора на службу в органы внутренних дел, основанную на антидискриминационном стандарте, который выражается следующей формулой:

$$\frac{\text{Коэффициент (доля) меньшинства}}{\text{Коэффициент (доля) большинства}} \times 100 = \underline{\hspace{2cm}} \%$$

2.3. Научный анализ деятельности сотрудника в формировании функциональных параметров полицейского

Анализ содержания работы полицейского является необходимым условием конструирования или реконструирования службы, которые используются в качестве наиболее эффективного стимулятора повышенной мотивации сотрудника. Такой подход восходит к работам Фридриха Тейлора, предпринявшего попытку повысить продуктив-

ность работника, используя достижения науки. Тейлор полагал, что высокой эффективности можно достигнуть через упрощение функций сотрудника и увязку его зарплаты с продуктивностью.²²² Однако, как показало время, подобный подход не учитывал индивидуальности сотрудника. Исследования Хоторна свидетельствовали, что игнорирование индивидуальности сотрудника, человеческого фактора может привести к неудовлетворенности сотрудника его работой.

Фридрих Херцберг в конце 1950-х гг. доказал, что внешние факторы мотивирования высокой продуктивности работы, на которых была основана теория Тейлора, менее эффективны, чем внутренние (табл. 5).

На основе преимущественного использования внутренних факторов удовлетворенности службой в американских правоохранительных органах, начиная с 1970-х гг., идет движение к реконструкции службы, то есть пересмотру каждой отдельной совокупности функциональных обязанностей. Наблюдаются две основные формы реконструкции. Первая – это расширение служебных обязанностей за счет выполнения аналогичных по сложности заданий в правоохранительном органе. В научной литературе оно получило название «горизонтального нагружения работой». Вторая – обогащение служебных обязанностей за счет делегирования определенных функций контроля и управления со стороны руководства рядовым сотрудникам, именуемое «вертикальное нагружение работой». Во втором случае внутренние мотивационные устремления сотрудника полиции способствуют повышению его продуктивности.

Таблица 5

Факторы мотивирования работы²²³

<i>внешние</i>	<i>Внутренние</i>
<i>предотвращающие неудовлетворенность работой</i>	<i>повышающие удовлетворенность работой</i>
Управленческие и кадровые решения администрации полиции Надзор, контроль Зарплата Статус Условия труда	Достижения Признания Ответственность Продвижение по службе Служебный рост

²²² Taylor F.W. Scientific Management. – NY: Harper & Row, 1947. – P. 143-144.

²²³ Kroes W.H., Margolis B.L., and Hurrell J. Job Stress in Policemen // Journal of Police Science and Administration, 1974. – № 2. – P. 145-155.

Неудовлетворенность службой	Удовлетворенность службой
-----------------------------	---------------------------

В работе Бейкера, опубликованной в 1976 г., процесс обогащения служебной деятельности внутренними мотивами получил популярное в современных правоохранительных органах США название – концепция «единой команды»,²²⁴ имеющая пять основных отличительных черт, в сравнении с традиционной формой обеспечения агентством правоохранительных задач: 1) неизменность, стабильность района патрулирования; 2) комбинирование функций патрулирования и расследования; 3) гибкость в принятии решений; 4) максимальный уровень взаимодействия между членами команды; 5) высокий уровень взаимодействия сотрудников с гражданами.²²⁵

При определении любой кадровой задачи в полиции США применяют метод анализа содержания работы. В том же понимании, что и «анализ содержания работы», в литературе используется термин «анализ содержания должности». Фиксированные обязанности и ответственность являются фундаментом любой организационной системы, так как определяют первоначальные блоки функциональных обязанностей и значимость задач. Немецкий социолог Макс Вебер, анализируя существо категории «офис», показал, что блоки деятельности любой организации остаются неизменными вне зависимости от того, кто их осуществляет.²²⁶ Это позволяет выделить достаточно устойчивые составляющие любой должности. Общепринятым определением должности полицейского является совокупность обязанностей и ответственности, закрепленных или делегированных индивидууму и требующих полного или частичного рабочего дня для их выполнения.

Хотя Фридрих Тейлор впервые применил метод анализа содержания работы еще в 1881 г., широкого использования он не находил вплоть до 1912 г., когда в Чикаго была впервые создана система классификации должностей, включая должности сотрудников правоохранительных органов. Федеральное правительство США в 1923 г. создало аналогичную систему должностей, которая нашла законодательное закрепление в Акте о классификации должностей от 1949 г. В 1967 г. по инициативе федеральных законодателей было предпринято широкое исследование классификации должностей и описаний содержания работы ввиду того, что

²²⁴ *Baker T.J.* Designing the Job to Motivate // FBI Law Enforcement Bulletin. – 1976. – № 45. – PP. 3-7.

²²⁵ *Sherman L.A., Milton, C.H., Kelly, T.V.* Team Policing: Seven Case Studies. – Washington, D.C.: Police Foundation. – 1973. – P. 34

²²⁶ *Weber M.* The Theory of Social and Economic Organization. – L.: Oxford University Press, 1947. – P. 329-340.

существующие многочисленные классификации видоизменялись крайне медленно и не соответствовали требованиям времени. В 1972 г. американскими законодателями был подготовлен доклад об оценке системы должностей и соответствующей оплаты труда, автором которого стал Филипп Оливер. Суть доклада сводилась к необходимости подготовки всестороннего плана классификации должностей и разработке научных методов ее осуществления.

С середины 1970-х гг. в США правоохранительные органы начали постепенно вводить в свою практику осуществление анализа содержания работы. К 1977 г., по данным Управления персоналом федерального правительства США, 20 % штатов и 28 % городов и округов использовали метод анализа содержания работы правоохранительных органов.²²⁷ Однако в настоящее время в западных демократических государствах, а также в Украине и других странах СНГ анализу содержания работы органов внутренних дел, как правило, традиционно уделяется недостаточно внимания. Представления менеджеров в большинстве случаев ограничиваются сведениями об имеющейся работе или вакансиях. Причем они формируются не на основе точного анализа работы подразделения, а на основе опыта – универсального источника информации для многих управленцев системы правоохранительных органов. Всякий опыт в этой системе имеет, безусловно, консервативный характер и воспроизводит в определенном смысле стереотипные принципы решения проблем. Управленцы правоохранительных органов имеют представления о работе, выполняемой "в прошлом", и не принимают во внимание новые сферы применения профессиональных навыков. Кроме того, некоторые элементы процесса службы воспринимаются как "сами собой разумеющиеся" и не поддающиеся трансформации, хотя в определенных случаях они не имеют практического значения.

Американский исследователь Д. Крэйн характеризует анализ содержания работы как процесс определения и описания различных характеристик деятельности и требований к ее успешному осуществлению. Чтобы получить материал для анализа, применяются методы наблюдения, интервьюирования, опроса и др. Анализ содержания работы сводится: 1) к определению работы; 2) определению ее содержания (включая задачи, обязанности, ответственность, условия работы, а также набор умений и характеристик, которыми должен обладать сотрудник); 3) подготовке описания работы и ее специфики.²²⁸ Дэйл Бич пола-

²²⁷ *Analysis of Baseline Data Survey on Personnel Practices for States, Counties, Cities.* – Washington, D.C.: Office of Personnel Management and Council of State Governments, 1978. – P. 56.

²²⁸ *Crane D.P. Personnel: The Management of Human Resources.* – Belmont, CA: Wadsworth, 1979. – P. 93.

гает, что анализ содержания работы есть процесс определения путем наблюдения, получения и изучения информации в отношении специфической работы, и включает в себя идентификацию выполняемых задач, используемых технических средств и технологий, материалов, услуг, а также необходимой подготовки, умений, знаний и характеристик личности, необходимых для выполнения такой работы.²²⁹

В настоящее время термин «анализ содержания работы» употребляется чаще всего в контексте изучения характеристик службы, что ассоциируется с процессами отбора на службу, оценки ее эффективности, определения денежного вознаграждения, задач профессиональной подготовки и т.д. Брайан Китцман полагает, что анализ содержания работы есть создание основания для принятия кадровых решений через выявление и понимание поведенческих требований к службе полицейского.²³⁰

В целях осуществления анализа содержания работы полицейского его деятельность разделяется на конкретные задачи и даже отдельные элементы. Далее используются различные технологии для сбора всего объема информации о данной разновидности службы (табл. 6).

Таблица 6

Анализ содержания работы как процесс сбора информации, относящейся к службе сотрудника правоохранительного органа

<i>Описание служебных функций</i>	<i>Спецификация службы</i>
Наименование специальности	Образование, подготовка
Место службы, юрисдикция	Опыт
Обязанности	Рассудительность
Технические средства	Инициатива
Осуществляемый контроль	Физические усилия
Условия службы	Физические навыки
Опасности, риск	Ответственность
	Коммуникативные навыки
	Эмоциональные характеристики
	Зрение, слух, обоняние

Информация о содержании работы может быть собрана путем:
а) наблюдения за конкретными полицейскими операциями и действиями

²²⁹ *Beach D.S.* Personnel: The Management of People at Work. – NY: Macmillan Publishing Co., Inc., 1980. – P.165.

²³⁰ *Kitzman B.C., Stanard S.J.* The Job of Police Chief in the State of Illinois // Public Personnel Management. – 1999. – Vol. 28. – № 3. – P. 473-499.

отдельных сотрудников; б) опросов; в) собеседования; г) психологического тестирования; д) анализа результатов работы (например, уголовных дел); е) обсуждения на конференциях экспертов; ж) комбинирования двух и более методов.

Использование только одного метода, например, наблюдения, не позволяет получить достаточной информации о содержании службы сотрудника правоохранительного органа. Как правило, используется некая совокупность методов. Так, анализ содержания работы начальников полицейских департаментов штата Иллинойс, осуществленный фирмой «Steve Stanard & Associates» в 1999 г., состоял из трех основных фаз.

Первая фаза предусматривала проведение специалистами в области индустриальной психологии собеседования. Его цель заключалась в выяснении наиболее существенных служебных функций, выполняемых шефами полиции, а также в определении наиболее важных знаний, умений, навыков и способностей, необходимых для выполнения этих функций. Кроме этого, собеседования позволили увидеть определенные тенденции в распределении обязанностей между шефами полиции и другими структурными подразделениями полиции. Выяснилось, что многие шефы полиции часто выполняют не свойственные им функции, например, наложение штрафов на нарушителей правил дорожного движения.

Вторая фаза состояла в разработке анкеты, обеспечивающей получение необходимого информационного массива. Окончательный вариант анкеты включал следующие рубрики: 1) демографическая информация, 2) служебные задачи и действия; 3) необходимые области знаний; 4) умения; 5) способности; 6) другие характеристики личности, 7) комментарии, излагаемые респондентами в произвольной форме. Служебные задачи и действия насчитывали 285 функций, объединенные в 15 групп, которые следовало оценить по пятибалльной шкале с точки зрения важности и затрачиваемого на их выполнение времени. Вопросы, отнесенные к знаниям, были сгруппированы в 29 рубрик: право, бухгалтерия, составление бюджета, принципы управления и лидерства, полицейские функции (расследование, патрулирование и т.д.). Анкета включала проверку наличия 18 умений, 33 способностей и других 5 характеристик личности.²³¹

Среди задач полицейской работы следует назвать: осуществление ареста (задержания), расследование происшествий, прекращение семейного конфликта, дачу показаний в суде, действия в кризисных ситуациях и т.д. Выделяются, как правило, следующие составляющие этой ра-

²³¹ *Kitzman, B.C., Stanard, S.J.* The Job of Police Chief in the State of Illinois // *Public Personnel Management*. 1999. Vol. 28, N 3. PP. 479-482.

боты: патрулирование (выясняются все детали, маршруты, цели, функции, методы и т.д.), контроль за соблюдением правил дорожного движения, процедура ареста и задержания, физические действия полицейского в процессе выполнения профессиональных обязанностей, дознавательные и следственные действия, коммуникативные задачи и функции по поддержанию необходимой для профессиональной деятельности связи с общественностью и гражданами, действия в суде, планирование и организация собственной работы, делопроизводство, повышение квалификации, обучение, самосовершенствование, административные функции и т.д.

После того как исследователь определил основные задачи, необходимо получить информацию о том, как часто сотруднику приходится их выполнять, насколько они важны, какие последствия могут наступить в случае неудовлетворительного их выполнения. Кроме того, анализируя работу, необходимо определить, какими знаниями, умениями и способностями должен обладать сотрудник для успешного ее выполнения.

Наиболее распространенным методом сбора необходимой информации для анализа работы является использование вышеупомянутых анкет. Необходимые детали уточняются в ходе интервью или опросов, которые проводятся специалистами в области индустриальной психологии, в результате чего выделяются блоки работы по той или иной специальности.²³²

Исходя из этого, процесс анализа работы сотрудников правоохранительных органов можно представить в следующей последовательности (табл. 7).

Таблица 7

Анализ работы сотрудников правоохранительных органов

Этап	Цели
1. Планирование и осуществление	Определение масштаба, выбор метода и процесса сбора информации
2. Интерпретация результатов	Идентификация однородных задач и их сфер
3. Формализация результатов	Идентификация динамики работы с позиций важности задач, регулярности выполнения для определения критериев и спецификации работы

²³² Report on the Development and Content Validation of a Selection Procedure for the Position of Police Sergeant. – Chicago: Stanard & Associates, Ink, 1993. – P.3-4.

4. Осуществление результатов	Отбор критериев и стандартов обучения, оценка измерений, определение критериев продвижения по службе
------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------

Важнейшими целями анализа содержания работы является определение минимальных требований, которые выдвигаются полицейскими департаментами. Выяснению этих минимальных требований придается самое серьезное значение, так как они позволяют результативно осуществлять отбор еще на стадии самоопределения, когда потенциальный кандидат идентифицирует себя с основными параметрами данного правоохранительного агентства.

Вторая задача анализа содержания работы полицейского – определение собственно структуры правоохранительного агентства, так как результаты исследования показывают, какой объем обязанностей, в какие сроки и кем должен выполняться. Немаловажно и установление уровней ответственности каждого из сотрудников. Эта сторона анализа позволяет осуществлять как долгосрочное, так и краткосрочное планирование кадровой работы департамента.

В-третьих, анализ дает серьезные основания для осуществления процесса рекрутирования в полицейский департамент, определяя всевозможные качества сотрудника; отбора и назначения на должность.

В-четвертых, анализ позволяет руководству обезопасить себя в случае предъявления претензий со стороны кандидатов на должность или принимаемых в правоохранительный орган, в связи с возможными дискриминационными решениями. Если исследование продемонстрировало отсутствие необходимых качеств, относящихся к существу работы, и отбор был произведен в соответствии именно с данной информацией, то доказать факт дискриминации при решении кадрового вопроса не представляется возможным.

В-пятых, данные анализа содержания работы обеспечивают определение вертикали сложности выполняемых функций сотрудниками полицейского департамента и позволяют сравнить трудоемкость и уровень профессионализма в реализации служебных задач, что служит основанием для шкалы оплаты труда.

В-шестых, регулярно проводимое исследование содержания службы каждого конкретного офицера и всего департамента в целом создают необходимые условия как для создания новых, так и для пересмотра уже имеющихся должностей, если те или иные функциональные обязанности выходят за рамки сложившейся структуры реализации задач правоохранительного органа.

В-седьмых, результаты анализа содержания работы используются при составлении программ подготовки полицейских, а также определяют направление служебной подготовки и повышения квалификации.

В-восьмых, строго установленные стандарты выполнения функциональных обязанностей позволяют с достаточной степенью точности оценить работу каждого сотрудника.

В-девятых, это позволяет обнаружить и идентифицировать опасные условия выполнения служебных обязанностей, степень риска, вредные экологические условия и тем самым создать возможности для их предупреждения.²³³

Конечный итог анализа содержания работы представляет собой подробное описание той или иной должности, специальности или даже служебной функции, выполняемой сотрудником правоохранительного органа. Анализ литературы и докладов, составленных по результатам исследования, позволяет выделить наиболее существенные блоки, коренным образом влияющие на кадровые решения любого правоохранительного органа США. Сначала указывается наименование должности, ее место в структуре правоохранительного агентства, конспективно излагается содержание работы. Далее детально описываются служебные обязанности. Например, описание должности сержанта в полицейских департаментах штата Иллинойс включает в себя 140 существенных функциональных обязанностей и 68 других важных функций. Все функции сгруппированы в 12 должностных категорий и одну категорию, относящуюся к используемым техническим средствам и оборудованию. Внутри каждой категории функции перечислены в порядке убывания значимости. Так, в работе сержанта задача осуществления задержания-ареста и выполнение следственных действий имеет 100-процентную значимость, административные обязанности – 94 %, обеспечение соблюдения правил дорожного движения – 90 %, планирование работы подчиненных – 89 %, свидетельствование в судах – 83 %, ведение документации – 82 %, обеспечение профессиональной подготовки подчиненных – 75 %, патрулирование – 67 %, обеспечение связей с общественностью и гражданами – 25 % и т.д. Приведем в качестве примера задачи осуществления следственных действий, ранжированные в соответствии с критерием важности и наибольшей затраты служебного времени (табл. 8).

Далее в анализе должности указывается оборудование и специальные технические средства, которые сотрудник использует в процессе выполнения функциональных обязанностей. Так, рядовой патрульный в полицейских департаментах штата Иллинойс чаще всего использует (в порядке убывания): служебный автомобиль, фонарь, компьютер, наруч-

²³³ *Dresang D.L.* Public Personnel Management and Public Policy. Boston: Little, Brown and Co., 1984. P 129-130

ники, фотоаппарат или видеокамеру, анализатор содержания алкоголя в выдыхаемом воздухе, бинокль.²³⁴

Таблица 8

Содержание следственных функций полицейского²³⁵

Важнейшие следственные функции	Существенные следственные функции
<ol style="list-style-type: none"> 1. Анализ информации о преступности в пределах юрисдикции. 2. Принятие решения о производстве обыска в случаях, не требующих ордера. 3. Осуществление осмотра подозрительных автомашин и граждан. 4. Обеспечение сохранности места преступления. 5. Обыск помещений. 6. Сбор вещественных доказательств. 7. Поиск пропавших без вести. 8. Расследование преступлений против личности и собственности. 9. Поиск свидетелей. 10. Документирование вещественных доказательств. 11. Допрос подозреваемых. 12. Осмотр места происшествия. 13. Расследование информации о преступлениях, связанных с наркотиками. 14. Расследование ДТП 15. Осуществление негласного наблюдения. 16. Возвращение и описание украденного. 17. Изучение докладов криминалистических лабораторий, розыскных и архивных дел. 18. Осмотр трупов. 19. Транспортирование вещественных доказательств. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Осуществление служебных расследований. 2. Составление описаний места преступлений и ДТП. 3. Снятие отпечатков пальцев, оформление дел. 4. Оценивание стоимости похищенного. 5. Поиск похищенного. 6. Осуществление специальных проверок на сотрудников в связи с жалобами или подозрительной информацией.

²³⁴ *Job Analysis Report for Positions of Police Officer, Detective, Sergeant, Lieutenant, Captain, and Chief in Illinois Police Departments. Composed of 50 to 99 Sworn Officers.* – Chicago: Stanard & Associates, Inc. 1993. – P.38.

²³⁵ *Job Analysis Report for Positions of Police Officer, Detective, Sergeant, Lieutenant, Captain, and Chief in Illinois Police Departments. Composed of 50 to 99 Sworn Officers.* – Chicago: Stanard & Associates, Inc. 1993. – P.31.

Определяются существенные административные функции «руководства-подчинения». Так, например, сержант полицейского департамента при любом университете в штате Иллинойс отвечает за: соблюдение всеми подчиненными правил агентства, пунктуальность и своевременность выхода на службу, построение перед заступлением в наряд, расследование дорожных происшествий с вовлечением служебного транспорта, обеспечение общего руководства при осмотре места происшествия, принятие решения об аресте, определение уголовного или административного характера правонарушения, индивидуальный анализ исполнительской дисциплины рядовыми сотрудниками, обеспечение нравственного поведения рядовыми сотрудниками, расследование нарушений дисциплины, определение необходимости в специальных средствах и оборудовании, рассмотрение жалоб на сотрудников, осуществление надзора за наиболее серьезными расследованиями, успешное прохождение испытательного срока вновь принятых на службу, оценку реализации рядовыми функциональных обязанностей, оценку правильности использования оружия или других силовых мер в отношении граждан, планирование и оценка реализации сотрудниками административных обязанностей, информирование других отделов и руководства о происшествиях, принятие решений о переносе рабочего времени сотрудников, координирование служебных практических занятий, организацию негласного наблюдения и т.д.²³⁶

В описании анализа содержания работы также указывается, как соотносится данная должность с иными должностями, и определяется возможная линия карьерного роста.

Одним из наиболее важных разделов описания анализа содержания работы является блок навыков, полученных кандидатом в образовательных учреждениях. По нашему мнению, этот раздел можно именовать блоком остаточного образования. В 1992 г. в США было проведено практически общенациональное тестирование более 4 тыс. кандидатов, поступающих на службу в различные полицейские департаменты. Тестирование показало, что 25 % кандидатов, завершивших образование в средней школе (12 классов), имели очень слабые навыки чтения, письма, арифметических действий и были непригодны к работе в качестве полицейского.²³⁷

Важным разделом анализа содержания работы является также блок интеллектуальных навыков: способности анализировать и интерпрети-

²³⁶ *Job Analysis Report for the Positions of Police Officer and Sergeant in Illinois University Police Departments. Composed of 40 to 129 Sworn Officers.* – Chicago: Stanard & Associates, Inc. 1993. – P.26.

²³⁷ *Rafilson, F., Sison, R.* Seven Criterion-related validity Studies Conducted With The National Police Officer Selection Test. // *Psychological Reports*, 1996, N 78. PP. 163-178.

ровать сложные комплексы данных, статистики, иной информации, умение убеждать других и т.д.

Традиционно анализируются как общий уровень физической подготовки сотрудника, так и конкретные ее элементы, составляющие данный компонент профессиональной деятельности. Описание физической подготовки и необходимых ее сторон чаще всего включает: способность сидеть, стоять, ходить продолжительное время; достаточную силу для удержания и ареста подозреваемого, изъятия у него оружия; навыки быстрого бега на короткие и длинные дистанции, способности преодоления полосы препятствий, совершения прыжков со значительной высоты, переносить и волочить тяжелые объекты, проползать через узкое препятствие, подтягивать себя на определенную высоту, преодолевая препятствие и т.д.²³⁸

В итоговом документе анализа перечисляются виды ответственности, возлагаемой на сотрудника. Этот элемент чрезвычайно важен в связи с тем, что граждане США достаточно часто обращаются с исками в суд по поводу неправомерных или преступных действий полицейских. Такой компонент анализа связан с психологической характеристикой сотрудника, ибо важно знать, как полицейский будет принимать решения в критических ситуациях: под влиянием эмоций или следуя здравому смыслу и законности. Так, за неправомерное использование полицией огнестрельного оружия при задержании двух подозреваемых в городе Руби Ридж пострадавшим была выплачена компенсация в размере 4 млн. дол.²³⁹

Таким образом, описание результатов анализа содержания работы сотрудника правоохранительного органа представляет собой весьма сложный документ, детализирующий конкретные функции полицейского в сочетании с материальными и психологическими условиями их реализации. Анализ содержания работы позволяет определить суть выполняемых задач и создать классификацию должностей. Данная классификация должна быть достаточно точной, с одной стороны, и весьма гибкой – с другой, чтобы обеспечить восприимчивость системы при неизбежных изменениях в будущем. Анализ содержания работы требует постоянного обновления и совершенствования.

Если начальный этап в использовании анализа содержания работы придавал большее значение и уделял большое внимание уникальности набора умений, знаний и навыков сотрудника, выполняющего определенный вид работы, то последние методики делают акцент на универсальности ука-

²³⁸ Job Analysis Report for the Positions of Police Officer and Sergeant in Illinois University Police Departments. Composed of 40 to 129 Sworn Officers. – Chicago: Stanard & Associates, Inc. 1993. – P.18.

²³⁹ *Kappeler V.E.* Critical Issues in Police Civil Liability. – 2-nd. ed. – Prospect Heights, IL.: Waveland Press, Inc., 1997. – P. 2.

занного набора профессионально значимых качеств в связи с возможным последующим перемещением сотрудника с одной должности на другую.

Глава 3. ФОРМИРОВАНИЕ И ПОДГОТОВКА ПЕРСОНАЛА АМЕРИКАНСКОЙ ПОЛИЦИИ

3.1. Правовое регулирование процессов рекрутирования и отбора на службу в полицию США

Развитие и углубление процессов обновления персонала правоохранительных органов в странах со стабильной политической и экономической обстановкой шло по пути дифференциации стадий рекрутирования и отбора. Однако в настоящее время, как отмечают многие исследователи, практические работники полицейских структур не выделяют в качестве самостоятельных этапы рекрутирования и отбора.

В специальной литературе еще не выработано универсального определения рекрутирования. Вместе с тем большинство ученых считает, что рекрутирование – это процесс привлечения кандидатов, отвечающих определенным требованиям, выработанным в данной национальной или региональной полицейской системе, для участия в конкурсе на получение рабочего места²⁴⁰.

Цели рекрутирования в любом секторе занятости сферы правоохранительной деятельности заключаются в отборе наиболее квалифицированных кандидатов в ряды сотрудников полиции. Работа органов, вовлеченных в процесс рекрутирования, включает в себя определенные стадии: во-первых, стадия определения требуемого типа кандидата; во-вторых, стадия определения числа кандидатов, которое необходимо немедленно или в течение определенного времени; в-третьих, стадия установления будущего места работы кандидата; в-четвертых, стадия прогнозирования возможного желания кандидата поменять место работы после получения полицейского образования.

Американские исследователи Р. Бойд и А. Даттон различают две системы рекрутирования: открытую и закрытую²⁴¹.

Открытая система рекрутирования направлена на формирование возможно более полной, демографически и социально разнообразной

²⁴⁰ См., напр.: *Shechan R., Cordner G.* Introduction to Police Administration. – Cincinnati, 1989. – P. 222 – 223; *Cordner W., Hall D.* Op. cit. – P. 90 – 92; *Joss J.* Op. cit. – P.29; *Roberg R., Kuykendall J.* Op. cit. – P. 240–241; *Local Government Police Management.* – Washington, 1982. – P. 243 и др.

²⁴¹ См.: *Boyd R.W., Dutton A.* Op. cit. – P. 2.

группы кандидатов, в то время как *закрытая* система ориентирована на передачу информации “из уст в уста”. Значение рекрутирования оценивается по-разному в зависимости от того, какую модель формирования качественных характеристик и профессионально значимых отношений избирает исследователь. В американской системе полицейского образования можно выделить три основные теоретические модели, которые идентифицируются в зависимости от решения главного вопроса: складываются ли профессионально значимые характеристики личности до приема в полицию, возникают в процессе социализации уже работающего сотрудника или являются результатом взаимодействия обоих процессов²⁴².

Рекрутская модель, или модель предрасположения, базируется на теории, согласно которой люди, собирающиеся начать карьеру в правоохранительном органе, уже имеют сформировавшиеся ценности, отношения и качества, позволяющие им успешно работать. Такая модель предполагает наличие самоотбора, результатом которого является заявление кандидата и организационного отбора, осуществляемого полицейскими властями. Самоотбор предполагает вычленение таких индивидуальностей, для которых сама природа полицейской работы и образ полиции как института общества являются привлекательными, в то время как организационный отбор нацелен на исключение индивидуальностей, имеющих либеральный менталитет, который не вписывается в полицейскую структуру с высоким уровнем дисциплины. Для сторонников этой модели является общепризнанным, что рекрутируемые в правоохранительные органы индивидуальности должны иметь определенные ролевые ожидания. Стереотипическая характеристика полицейской индивидуальности включает в себя подозрительность, условность, цинизм, предвзятость, консерватизм и недоверие ко всему необычному. Сведенные в целое, такие характеристики могут описать личность как авторитарную индивидуальность²⁴³.

Модель социализации предполагает, что практически все профессионально значимые характеристики личности сотрудника должны выработываться в процессе его обучения и испытательного срока, когда происходит “погружение” человека в специальность. Аргументы сторонников данной модели заключаются в том, что создать модель рекрутирования и отбора, которая бы отвечала целям идентификации профессионально значимых качеств и была приближена к реальности,

²⁴² См.: *Brown L.* The Effect of Training and Some Job Experience on the Attitudes of Police Recruits; A thesis for the degree of Ph.D. – UK. Wales, 1982. – P.9.

²⁴³ См.: *Joss J.* Op. cit. – P.11.

технически сложно²⁴⁴.

Модель взаимодействия факторов “рекрутирования – отбора и социализации” является наиболее распространенной и предполагает отбор кандидатов с определенными профессионально значимыми качествами, которые закрепляются в процессе социализации.

С 1973 г. Национальная наблюдательная комиссия США по правоохранительным органам обязала все полицейские департаменты применять три основных стандартных подхода к рекрутированию.

Во-первых, общее полицейское рекрутирование. Оно должно предусматривать наличие в департаменте специальной программы рекрутирования, осуществление которой обеспечивают работники аппарата по работе с персоналом. Оно предполагает такую организацию набора, при которой он стал бы доступным в различных частях данного региона, имел минимальный уровень документирования, бюрократизации, использовал бы доступные формы информирования: рекламные проспекты, прессу, учреждения общественных связей.

Во-вторых, рекрутирование из колледжей предусматривает направление в ближайшие колледжи и университеты на регулярной основе сотрудников полиции для привлечения возможных кандидатов.

В-третьих, рекрутирование из национальных меньшинств, которое предусматривает предоставление равных возможностей для представителей меньшинств, проживающих в регионе юрисдикции полицейского департамента²⁴⁵.

Правоохранительные органы стран Северной Америки и Европы используют всевозможные методы и пути технической реализации рекрутирования: рассылку по почте информации о вакансиях, рекламные объявления в газетах, по радио и телевидению; направление в учреждения и учебные заведения специальных групп рекрутирования; визиты, выставки, дни открытых дверей, практику для обучающихся на юридических факультетах, обращение к профессиональным ассоциациям. ФБР широко использует направление специалистов по рекрутированию на различного рода конференции и семинары для выявления молодых и высококвалифицированных специалистов с узкой специализацией (финансы, бухгалтерия, лингвистика и т.д.)²⁴⁶. Значительные усилия по профессиональной ориентации и рекрутированию молодежи направлены на создание молодежных отрядов содействия полиции, которые имеются практически при

²⁴⁴ См.: *Brown L.* Op. cit. – P. 2.

²⁴⁵ См.: *Bopp W., Whisenand P.* Police Personnel Administration. USA. – Boston, 1980. – P.61–62; *Equal Opportunities in the Police Service.* – P. 2–3; *Oakley R.* Police Training on Issues Concerning Migrants and Ethnic Relations. Italy. – Messina, 1995. – P. 2.

²⁴⁶ См.: *The FBI National Academy.* – Quantico, 1994. – P. 10–12.

каждом полицейском департаменте и состоят из 10–30 добровольцев в возрасте 12–17 лет. Они оказывают посильную помощь в правоохранной деятельности: участвуют в организации охраны общественного порядка во время проведения массовых мероприятий, помогают дежурному по департаменту и т.д.²⁴⁷

Таким образом, практика рекрутирования в полиции США направлена на максимальное увеличение числа заявителей, которые должны представлять все социальные слои населения юрисдикции данного полицейского департаamenta и удовлетворять минимальным требованиям, установленным специалистами в ходе анализа содержания работы сотрудника.

В 1973 г. по инициативе Национальной консультативной комиссии по стандартам и целям уголовного правосудия США были опубликованы государственные минимальные стандарты для отбора офицеров полиции²⁴⁸. В рекомендациях комиссии указывается, что в каждом штате следует создать собственные комиссии по стандартам, которые должны: определить для поступления на службу, а также возможного получения пенсионного вознаграждения возрастные пределы, основанные на требуемых физических данных заявителей; выработать определенные стандарты физической подготовленности и эмоциональной сферы; выделить черты характера (личности) такой направленности, которые соответствовали бы представлениям общественности о доверии, сознательности и т.д.; сочетать образовательные стандарты с умственными способностями и знаниями, необходимыми для выполнения полицейских функций²⁴⁹.

Советы по стандартам и подготовке штатов устанавливают требуемые минимальные стандарты, которые должны быть выполнены. Такие стандарты обычно основаны на исследовании содержания работы и необходимых действий, наряду с любыми законодательными установлениями и/или требованиями нормативных актов. Существует ряд стандартов при рекрутировании, которые оказывают наибольшее влияние на методы подготовки полицейских. Во-первых, это образовательные стандарты. В большей части полицейских департаментов в США принят в качестве минимального стандарта диплом о среднем образовании, хотя судебная практика показывает, что и требование диплома о среднем образовании рассматривалось в ряде случаев как дискриминационная мера.

²⁴⁷ См.: *Сергеев В.А.* Указ. соч. – С. 5.

²⁴⁸ См.: National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals. Report on Police. – Washington D.C.: US Government printing office, 1973. – P. 334.

²⁴⁹ См.: *Weston P., Fradley Ph.* Police Personnel Management. USA. – NY, 1980. – P. 47.

Подавляющее большинство полицейских департаментов США принимают на работу только граждан этой страны, но некоторые подразделения в последнее время начали принимать и иностранцев, не имеющих ограничений по условиям пребывания в стране. Ранее многие полицейские ведомства требовали, чтобы заявитель проживал какое-то время на территории, обслуживаемой департаментом, а в настоящее время такие требования в большинстве городов и штатов сняты. Вместе с тем еще сохраняются подразделения, которые выдвигают специальные условия, касающиеся места жительства. Так, например, департамент общественной безопасности штата Миссисипи требует, чтобы заявитель не менее пяти лет проживал в этом штате. Однако многие полицейские департаменты устанавливают в качестве обязательного условия проживания в пределах территории юрисдикции агентства сразу после приема на работу или даже в процессе отбора. В настоящее время в полицейских департаментах США идут споры между администрацией, требующей, чтобы заявитель проживал в пределах юрисдикции агентства, и полицейскими, утверждающими, что этот вопрос является личным делом каждого. Однако чаша весов склоняется в сторону администрации, которая испытывает давление со стороны общественности своего региона, желающей видеть гуманистический акцент в деятельности полиции²⁵⁰.

Возрастной стандарт для полиции имеет наибольший разброс и вызывает многочисленные критические замечания²⁵¹ (табл. 9).

Американские полицейские департаменты считают наиболее приемлемым нижний возрастной предел – 21 год, поскольку более молодые рекруты имеют недостаточный жизненный опыт, а также меньшую степень определенности в выборе ими данной профессии. Верхний предел по возрасту традиционно определяется в 32–38 лет. Рациональность такого подхода в том, что полицейские увольняются на пенсию в возрасте 50–60 лет, поэтому заявители старше 38 лет не наберут достаточного стажа для получения пенсии. И хотя в США принят Акт о дискриминации по возрасту при трудоустройстве, Конгресс оговаривает, что полицейские департаменты временно исключаются из числа организаций, подпадающих под действие данного закона²⁵². Однако в США зафиксированы случаи найма на работу в полицию лиц 59-летнего возраста, уже имеющих пенсии от других организаций.

²⁵⁰ См.: *Bopp W., Whisenand P. Op. cit. – P. 75.*

²⁵¹ См., напр.: *Recruitment and Training of French Police Personnel: National Police Review. – Georgia State University. College of Urban Life. USA, 1980. – P. 8; The Police and Legal Systems in England, Wales and Northern Ireland. – P. 24; Bopp W., Whisenand P. Op. cit. – P. 77.*

²⁵² См.: *Gaines L., Southerland M., Angell J. Op. cit. – P. 270.*

Таблица 9

Пределный возраст при поступлении на службу

Страна, полицейские структуры	Возраст, лет	
	Минимальный	Максимальный
США		
Полицейский департамент Нью-Йорка	21	29
Полицейский департамент Лос-Анджелеса	21	34
Полицейский департамент Филадельфии	19	35
Полицейский департамент Сан-Антонио	20	35,5
Полицейский департамент Луисвилла	18	36
Патруль штата Колорадо		36
Департамент общественной безопасности штата Джорджия	23	40
Полиция штата Род-Айленд	21	Нет
ФБР	23	35
Англия и Уэльс	18,5	нет
Франция	21	30

Кроме вышеперечисленных стандартов, необходимо остановиться на следующем критерии, который также учитывается при отборе кандидатов на службу в полицию. Речь идет о физических данных. Существовавший до недавнего времени стандарт по росту и весу с указанием нижней и верхней границ уже не применяется. Наиболее распространенным стандартом является хорошее зрение, нижняя граница которого, как правило, должна составлять не менее 80 %. В большинстве департаментов эти требования сохраняются в основном по традиции, нежели по необходимости. Исследования американских ученых Дж. Гуда и Р. Аугсбургера показали, что до 50 % полицейских в процессе службы теряют зрение и используют очки или контактные линзы, что не сказывается на качестве выполнения ими профессиональных обязанностей и результативности работы²⁵³.

Следует упомянуть и другие требования, которые в ряде полицей-

²⁵³ См.: Good G.W., Augsburg A.R. Uncorrected Visual Acuity Standards for Police Applicants // Journal for Police Science and Administration. – 1987. – № 15(1). – P. 18–23.

ских структур не являются обязательными. К таким относятся: наличие водительского удостоверения, позволяющего управлять различными видами транспорта; умение пользоваться печатной машинкой или персональным компьютером, хотя в некоторых странах неумение пользоваться клавиатурой персонального компьютера или печатной машинки рассматривается как функциональная неграмотность²⁵⁴.

Важно подчеркнуть, что основанием для саморекрутирования и самоотбора является и совокупность преимуществ, которые получают соискатели, когда станут сотрудниками правоохранительной системы. К числу безусловных преимуществ профессии полицейского в западных странах можно отнести: стабильную занятость в определенном городе или регионе; достаточно высокий уровень оплаты труда, несколько превосходящий средние размеры жалования специалистов, работающих по найму; возможность получения кредитов для приобретения жилья; полную или частичную оплату страховок; бесплатное получение профессионального образования; частичную оплату общего высшего образования²⁵⁵.

Вместе с тем не только материальная сторона дела привлекает соискателей. Как показывают исследования, проведенные в полицейском департаменте Сан-Диего (Калифорния), для многих кандидатов притягательным является сам характер работы в правоохранительном агентстве, ибо это – служение государству, порядку, закону, справедливости и т.д. Для представителей национальных меньшинств служба в полиции привлекательна еще и потому, что она ведет к повышению социального статуса человека – представителя данной этнической группы, а это для многих из них очень важно, так как реальный характер взаимоотношений в обществе демонстрирует определенную степень их дискриминации²⁵⁶.

Значительное влияние на эффективность рекрутирования в полицию оказывает репутация полиции в целом и данного полицейского департамента в частности. Поэтому усилия, направленные на улучшение имиджа полицейского, могут быть важной составной частью программ рекрутирования. Многие исследователи считают, что повышение этических стандартов является важным направлением работы полицейских

²⁵⁴ См.: *A Guide to Police Training for Entrance to the Service*. – Kent County Constabulary, 1995. – P. 8.

²⁵⁵ См.: *Osborn R. Police Recruitment // FBI Law Enforcement Bulletin*. – 1992. – June. – P. 21–22; *Post G. Op. cit.* – P. 19–22; *Chao Hong. Impact of Employee Benefits on Work Motivation and Productivity // The International Journal of Career Management*. – 1995. – Vol. 7. – № 6. – P. 2.

²⁵⁶ См.: *Setting the Standards for Policing: Meeting Community Expectations*. – L., 1990. P. 3.

департаментов²⁵⁷.

Усиливается ориентация на все большую открытость рекрутирования, вовлечение в него независимых экспертов, выражающих интересы не только правоохранительных агентств, но и возможно более широких слоев населения.

Научный подход к выработке определенных требований и стандартов отбора в полицию стал применяться впервые в США в 1908 г., когда была создана группа из научных работников нескольких американских университетов, которым было поручено выработать программу обучения полицейских²⁵⁸. Важнейшим результатом в области исследования профессионализма полицейской работы стал вывод, что отбор кандидатов в полицейские департаменты должен выявлять такой тип человека, который бы в полной мере отвечал стандартам сотрудника, зарекомендовавшего себя профессионалом²⁵⁹. Процесс отбора и стандарты при наборе в полицию большого города и сельской местности будут иметь отличия. Было отмечено, что полицейский, хорошо справляющийся со своими обязанностями в сельской местности, вряд ли удовлетворит богатое и образованное население большого города²⁶⁰.

В последнее время в США неизменно учитывались пять основных факторов, которые воздействовали на ситуацию и изменения в сфере отбора на службу в полицию.

В о - п е р в ы х, принятие новых законодательных актов, включая законы и акты о гражданских правах, отменяющие дискриминацию по возрасту, по национальности, о правах инвалидов, в результате чего в определенной степени расширился рынок труда, но вместе с тем была значительно усложнена процедура отбора.

В о - в т о р ы х, судебные прецеденты, благодаря которым усилилась ориентация на снятие недопустимых ограничений при отборе и приеме на работу.

В - т р е т ь и х, создание новых административных институтов (таких, как Совет по координации равных возможностей при трудоустройстве в США, Подкомитет по расовым и общественным отношениям, Ассоциация шефов полиции в Англии и США). Эти институты, действующие в рамках закона, готовят и направляют в соответствующие инстанции рекомендации, касающиеся трудоустройства в полицию, вырабатывают реалистичные стандарты, расширяющие возможности отбора.

²⁵⁷ См.: Human Rights and the Police. Germany. Council of Europe Press, 1994. – P. 22–23.

²⁵⁸ См.: Christian K., Edwards S. Op. cit. – P. 1 – 9.

²⁵⁹ См.: Lumb R. Op. cit. P. 2–3; Sauls J. Op. cit. – P. 27–28.

²⁶⁰ См.: Stahl G., Staufenberger R. Police Personnel Administration. Washington: Police Foundation, 1974. – P. 69–70.

В - ч е т в е р т ы х , возрастающее влияние профессиональных психологических методов отбора.

Наконец, в-пятых, профессионализация процесса отбора, в чем проявилось особое внимание правоохранительных агентств к более качественным характеристикам кандидатов на службу в полицию²⁶¹. Указанные факторы в их совокупности дают нам достаточно четкое представление обо всем процессе институализации отбора как отдельной и самостоятельной стадии подготовки кадров. Общая тенденция отбора демонстрирует отход от принятия субъективных и эмоциональных решений по вопросу о приеме на работу. Идет процесс объективизации отбора и выделения континуума качеств и характеристик личности сотрудника полиции.

Несмотря на значительные успехи в научном обеспечении отбора, на практике многие департаменты используют явно устаревшие приемы и методы. Примером такого несоответствия может служить опыт использования в некоторых полицейских департаментах США тестов “Армейская альфа” и “Общая армейская классификация”, созданных в годы Первой мировой войны и не отражающих современного содержания работы полицейского. Многие сотрудники кадровых аппаратов не используют современных методов отбора, так как не владеют соответствующей информацией или не имеют необходимой для этого подготовки²⁶².

Другая достаточно сложная проблема связана с противоречивостью самой системы оценивания тех или иных качеств соискателей. Примером тому может служить определение уровня “лживости”, достаточно того, чтобы именоваться “честными”, и необходимого, чтобы отсеять патологических лжецов²⁶³. Эксперты в области индустриальной психологии сходятся на том, что каждый полицейский департамент, исходя из индивидуальных особенностей юрисдикции, может иметь собственные оценочные методики, но вряд ли реально ожидать этого от всех правоохранительных агентств.

Увеличение числа женщин и представителей меньшинств в полиции представляет собой проблему отбора, значение которой все возрастает. Главное звено этой проблемы – поиск такого общего знаменателя, который бы позволил избежать дискриминирующих эффектов при от-

²⁶¹ См.: *Shpielberger Ch. Police Selection and Evaluation.* – Washington: Hemisphere Publishing Corporation. – 1979. – P. 4–5.

²⁶² См.: *Shpielberger Ch. Op. cit.* – P. 8.

²⁶³ См.: *Chandler J. Op. cit.* – P. 97.

боре лиц, объективно обладающих определенными отличиями²⁶⁴. Полицейская работа имеет многофункциональную структуру, и успех, результативность ее не всегда поддаются описанию. Кроме того, полицейским по мере карьерного роста приходится решать самые различные задачи, которые потребуют от них выполнения различных действий, определенных способностей и умений. Следовательно, при приеме на работу полицейские должны быть отобраны в соответствии с универсальной моделью будущей службы, которая в момент отбора неизбежно будет иметь абстрактный характер, и, следовательно, использовано может быть только ограниченное число параметров.

Ряд ученых, анализируя процесс отбора на службу в правоохранительные органы, считает, что в настоящее время нельзя еще с полной уверенностью утверждать, что тесты и стандарты, подготовленные на основе анализа содержания работы полицейских, дали положительные результаты²⁶⁵. Стандарты обоснованы тогда, когда они способствуют успешному выполнению правоохранительных функций²⁶⁶.

В США и Англии стандарты отбора определяют сами полицейские департаменты, общенациональные же комиссии могут рекомендовать следовать некоторым общим ориентирам. В США Национальная наблюдательная комиссия по стандартам и целям системы уголовного правосудия (1973 г.) и Комиссия по аккредитации правоохранительных агентств (1987 г.) установили общие подходы к отбору, которые следует учитывать при обосновании и реализации приема на работу в полицию²⁶⁷.

К общим рекомендательным подходам указанные выше комиссии относили использование стандартизированного определения здоровья, учитывающего потребности полицейской службы; характер соискателя, исходя из обязанностей офицера полиции, необходимости в доверии со стороны населения; психологическую устойчивость, поскольку работать придется в условиях стресса; образование, исходя из умственных способностей и знаний, нужных для выполнения полицейских функций. В ряде случаев документы комиссий дают более детализированные стандарты, указывающие на желательные параметры личности соискателя²⁶⁸.

²⁶⁴ См.: *Oakley R.* Op. cit. – P. 32–36; *Police Training on Issues Concerning Migrants and Ethnic Relations.* – P. 2–3; *Thacker S.* Op. cit. – P. 15–16.

²⁶⁵ См.: *Furcon J.* An Preview on Police Selection. – Washington, 1979. – P. 12.

²⁶⁶ Ibid. – P. 12.

²⁶⁷ См.: *Bopp W., Whisenand P.* Op. cit. P. 83; *Shechan R., Cordner G.* Op. cit. P. 225.

²⁶⁸ *Wood R.* Op. cit. P. 2 – 9; *Burbeck E.* Predictive Validity of Recruit Selection Interview // *Police Journal.* 1988. Vol. 61. P. 305 – 307.

Упомянутые комиссии регламентируют и сам процесс отбора, обращая внимание на: соответствие тестов содержанию работы полицейского; использование только профессиональных психологов для проведения психологического тестирования; проведение глубокой специальной проверки соискателя, предполагающей личные собеседования ответственного офицера с людьми, имеющими информацию о кандидате, использование полиграфа, знания случаев незаконного поведения. Причем, заявителю не может быть отказано без анализа информации об обстоятельствах совершения правонарушения²⁶⁹.

В США используются две системы тестирования и его организации: длящееся и периодическое (табл. 10)²⁷⁰.

Существует и иной, временной аспект – какой период считать периодом отбора? В широком смысле этого слова отбор продолжается с момента подачи заявления до ухода в отставку. Однако в специальном и узком смысле – это период от подачи заявления до окончания испытательного срока, который включает в себя и обучение. Современная практика отбора в полицию стремится получить желаемый результат до направления рекрута в полицейское учебное заведение, что вызвано финансовыми и экономическими соображениями, ибо образование обходится департаменту дорого. Таким образом, весь процесс отбора на службу в полицию распадается на три основных периода: а) отбор из числа рекрутированных; б) отбор в процессе обучения; в) отбор в ходе испытательного срока и принятие решения о полномочном зачислении в штат.

Когда полицейский департамент определил вид тестирования и его сроки, наступает момент обоснования процедуры отбора и очередности тестирования. Очередность тестов и экзаменов определяется финансовым положением департамента. Как правило, самые дешевые тесты (такие, как тест на физическую подготовленность и письменные экзамены) помещают в начало процедуры, а самые дорогие (психологическое тестирование и медицинское освидетельствование) проводят на заключительной стадии.

Для обоснования процедуры отбора и придания ей законной силы полицейский департамент должен следовать трем условиям выбора тестов и проведения экзаменов.

²⁶⁹ См.: *Bopp W., Whisenand P.* Op. cit. P. 84 – 85.

²⁷⁰ См.: *Boyd R., Dutton A.* Op. cit. P. 78.

Длжащееся и периодическое тестирование

Параметры	Длжащееся тестирование	Периодическое тестирование
Время приема заявлений	В любое время	Только в определенное департаментом время
Организация проведения тестирования	Постоянно, каждый день, ежемесячно	Периодически (один или два раза в год) или по необходимости
Организация распространения информации о вакансиях	Постоянно (еженедельно или ежемесячно)	Опубликование и распространение информации о вакансиях приурочивается ко времени тестирования
Организация рассмотрения заявлений	Рассматриваются индивидуально по мере поступления	Накапливаются к определенной дате и рассматриваются одновременно
Целесообразность использования тестирования	Целесообразен для заполнения непрестижных вакансий, а также имеющих большую текучесть, или большого количества вакансий (например, сотрудники исправительных учреждений)	Целесообразен для небольшого количества вакансий, уникальных профессий (например, специалист по биологической идентификации и т.д.)

Во-первых, это соответствие содержания тестов профессии полицейского, то есть они должны определять только те свойства личности, которые необходимы для успешного выполнения функциональных обязанностей²⁷¹. Во-вторых, это обоснованность тестов, которая означает, что измерению подлежит только то, что должны выявить тесты. В-третьих, это надежность тестов, то есть насколько последовательно тест может измерить тот или иной параметр личности соискателя²⁷².

Первой стадией процедуры отбора является *анализ информации, содержащейся в деле соискателя*. Существует много различных форм ведения дела соискателя или форм заявления. Однако они содержат аналогичную информацию: полные имя, отчество, фамилия, кличка; адрес, место рождения, год и дата рождения; национальность или этническая принадлежность; образование; служба в вооруженных силах; заграничные

²⁷¹ См.: *Schmallegger F.* Op. cit. – P. 210; *Wilson O.W., McLaren R.C.* Op. cit. – P. 259.

²⁷² См.: *Reid S.T.* Criminal Justice. – NY: McMillan, 1993. – P. 268–269; *Senna J., Siegel L.* Introduction to Criminal Justice. – NY, 1984. – P. 166–167.

поездки; служба в вооруженных силах за рубежом; статус ветерана вооруженных сил; перечисление мест работы; общественная работа; финансовое положение; правонарушения в подростковом и зрелом возрасте, в том числе нарушение правил дорожного движения; семейное положение с указанием всех прямых родственников, а также усыновленных семьей, с указанием их возраста, а если умерли, то и причин смерти; круг знакомых, друзей; степень лояльности по отношению к государству, правительству; состояние здоровья; согласие подвергнуться тестированию на полиграфе; декларация о правильности всей предоставленной информации и т.д.²⁷³

Для анализа полученных персональных дел в полицейском департаменте или в исполнительном органе муниципалитета создается специальная комиссия из числа сотрудников аппарата по работе с персоналом, которая анализирует всю информацию и принимает решение об отказе. В полиции ряда стран (например, в США, Англии, Канаде) на этом этапе отсеивается до 25 % кандидатов.

Для многих правоохранительных агентств является допустимым прием на работу заявителя, который находился под следствием и судом, но не был осужден. При решении такого вопроса выясняются дополнительные сведения: общее количество правонарушений, их характер; обстоятельства, при которых было совершено правонарушение; возраст, в котором было совершено правонарушение; характеристики с мест работы²⁷⁴.

Семейное положение при приеме на службу в большинстве правоохранительных органов США не является основанием для дискриминации. Неустойчивое финансовое положение, многочисленные долги, кредиты могут стать препятствием при найме, так как такие полицейские становятся потенциальными объектами для взяточдателей. Вместе с тем, если в момент подачи заявления долги погашены, то соискатель не отвергается.

Аналогично решается и вопрос о сексуальных предпочтениях заявителя. В большинстве полицейских систем демократических стран гомосексуальные отношения не могут использоваться администрацией как дискриминирующий критерий. Таким же образом оценивается и сожителство вне брака.

По завершении анализа первичной информации, содержащейся в личном деле кандидата, его приглашают на следующий этап отбора или направляют ему обоснованное заключение об отклонении его кандида-

²⁷³ См.: *Application Form Appointment as a Constable in the Police Service of England and Wales*. – Kent, 1995. – P. 2–7; *Harlan J. Applicant Investigation Techniques in Law Enforcement. USA*. – Springfield, 1985. – P. 23–24.

²⁷⁴ *Harlan J. Op. cit.* – P. 27.

туры. Сообщение об отклонении кандидатуры может быть основанием для судебного иска о дискриминации.

Далее процедура отбора предполагает, как правило, следующие этапы. Проверка *физической подготовленности* кандидатов всегда была в центре внимания полицейских департаментов. На основе исследований содержания работы полицейского в США выделили пять параметров физической подготовленности, которые признаны профессионально важными, а значит, учитываются при отборе: а) сила мышц плечевого пояса; б) сила ножных мышц; в) сила кистевого захвата, г) чувство равновесия и координации; д) быстрая реакция²⁷⁵.

В Англии кандидат тестируется по семи параметрам: 1) жировая прослойка; 2) сила кистевого сжатия; 3) выносливость брюшных мышц или упражнение на пресс; 4) сила мышц плечевого пояса, отжимания; 5) гибкость; 6) сила ножных мышц, прыжок в длину с места; 7) сердечно-респираторная выносливость, челночный бег в возрастающем темпе²⁷⁶.

Анализ содержания полицейской работы с точки зрения физических усилий, проведенный в Северной Америке, Европе и Австралии²⁷⁷, демонстрирует высокую степень схожести в сфере выносливости и физических усилий и указывает на общую тенденцию снижения потребности в указанных качествах. Ряд исследований показывает, что от 80 до 90 % заданий требуют весьма ограниченных физических способностей²⁷⁸. Американский исследователь Т. Коллинвуд, сравнив уровень физической подготовленности полицейских и заключенных тюрем, сделал вывод, что осужденные имели лучшие показатели, т.е. среднестатистический полицейский не может в равной степени противостоять преступнику²⁷⁹. Те, кто успешно прошел тесты на физическую подготовленность, направляются для сдачи письменного экзамена, который подразумевает в основном *проверку общего образования и сообразительности*.

²⁷⁵ См.: Roberg R., Kuykendall J. Op. cit. – P. 243.

²⁷⁶ См.: Physical Fitness Assessment for Recruits. UK. – Kent, 1995. – P. 3–4.

²⁷⁷ Trotter A., Brown J. Police Health: A Physician's Guide for the Assessment of Police Officers. – Canada Communication Group, 1994. – P. 11–13; Henderson J. Personal Communication. – Royal Ulster Constabulary, 1995. – P. 3–4; Farenholtz D., Rhodes E.C. Police Officer Physical Abilities Study. – Vancouver: Justice Institute of British Columbia, 1986. – November. – P. 111–117.

²⁷⁸ См.: Maher P.T. Police Physical Ability Tests: Can They Ever Be Valid? // Public Personnel Management Journal. – 1984. – Vol. 13. – P. 173–183; Balkin J. Why Policemen Don't Like Policewomen // Journal of Police Science and Administration. – 1988. – № 16(1). – P. 29–38.

²⁷⁹ См.: Collingwood T. Op. cit. – P. 13–14.

В 50-х–60-х гг. в США и ряде других стран использовался специальный тест на сообразительность (IQ), измеряющий коэффициент интеллекта²⁸⁰. Однако данный подход не оправдал себя, так как не был напрямую связан с определением способностей и качеств, необходимых полицейскому. В результате тестирования не было установлено зависимости между коэффициентом и показателями работы.

Современные письменные экзамены проводятся с целью определения двух сфер личностных качеств: познавательных способностей, включая умения читать, писать, принимать решения, рассуждать, строить межличностные отношения, гибко реагировать на стресс, мотивации и т.д.²⁸¹

Письменные тесты на определение уровня общего образования в полиции стран Северной Америки, Европы, а также в Австралии, как правило, включают: математические задания, проверяющие умение кандидата производить простейшие арифметические действия, пользоваться различными системами мер; задания на понимание текста, составленные таким образом, чтобы проверить способность кандидата понять полицейскую информацию (например, прочитав и сделать обзор рапортов для дачи свидетельских показаний в суде); задания на безошибочное письмо, соблюдение правил орфографии и пунктуации, умение правильно составлять предложения и т.д.²⁸²

Степень отсева на этом этапе отбора остается достаточно высокой. Так, по данным частной фирмы «Steve Stanard & Associates», которая осуществляет организацию письменных экзаменов во многих полицейских департаментах США, в 1990–1992 гг. из 4 тыс. протестированных кандидатов 25% продемонстрировали недостаточные умения понимать прочитанное и более 30 % не могли совершать простейшие арифметические действия на сложение, вычитание и умножение²⁸³.

К числу достоинств письменного тестирования исследователи процесса отбора относят: а) возможность за короткое время проверить заявителя по целому ряду областей знаний; б) возможность достаточно быстрой и точной оценки; в) возможность снизить уровень субъективизма при оценивании.

²⁸⁰ См.: Айзенк Г.Дж. Указ. соч. – С. 5–13.

²⁸¹ См.: Weston P., Fradley P. Op. cit. – P. 73.

²⁸² См.: Victoria Police Force. – Canberra, 1985. – P. 323; Police Initial Recruitment Test. – Kent, 1995. – P. 3–4; Smith D., Gray J. Police and People in London. – L., 1983. – P. 243; Caster P. Selection and Recruitment for a Police Career // Australian Police College Journal. – 1981. – P. 10–11; Police Recruitment and Selection in Lower Saxony and Hamburg. – Bramshill, 1984. – P. 9; The Police in Netherlands. – Amsterdam, 1994. – P. 6; Kelly W., Kelly N. Policing in Canada. – McMillan, 1976. – P. 107.

²⁸³ См.: Quality through Selection. – Chicago, 1992. – P. 1.

Вместе с тем слабой стороной тестирования является, во-первых, то, что оно осуществляет поверхностную проверку, в результате чего письменное тестирование имеет значительный уровень погрешности, который составляет, по данным некоторых исследователей, около 19 %; во-вторых, дает возможность кандидату “угадывать” ответы, кроме того, оно дорогостоящее.

В связи с этим в полицейских департаментах все более склоняются к интерпретации результатов письменных экзаменов вместо ранжирования, которое использовалось ранее.

Большинство полицейских систем Северной Америки и Европы использует *специальную проверку и полиграф*, поскольку анализ поведения заявителя в прошлом дает возможность предсказать его поступки в будущем. Хотя специальная проверка и полиграф очень часто используются одновременно, они все же представляют собой две различные фазы изучения прошлого соискателя, которые фокусируют внимание специалистов на различных моментах биографии кандидата. Объект проверки на полиграфе – свежая информация, а также сведения, которыми обладает только заявитель, в то время как специальная проверка сориентирована на информацию, которой обладают и заявитель, и другие люди, и организации. Полиграф позволяет проверить информацию заявления, обнаружить его криминальное прошлое, установить круг проблем по предыдущему месту работы, выявить моральные устои.

В полицейских департаментах имеются как сторонники, так и противники использования полиграфа. Сторонники указывают, что полиграф позволяет получить уникальную информацию, а противники считают это вторжением в личную жизнь и нарушением прав человека, подчеркивая, что степень достоверности экспертизы невелика – от 50 до 97 %²⁸⁴.

В основном тестирование на полиграфе сводится к выяснению возможного использования заявителем наркотиков, участия в зарегистрированном или незарегистрированном преступлении; характера отношений с окружающими и коллегами по работе; сексуальных предпочтений, отклонений. Однако использовать полиграф без специальной проверки нецелесообразно, так как информация, полученная по данной методике, страдает односторонностью. Так, с помощью полиграфа можно определить только положительные стороны трудовой биографии²⁸⁵.

²⁸⁴ См.: Harlan J. Op. cit. – P. 9.

²⁸⁵ См.: Gaines L., Southerland M., Angell J. Op. cit. – P. 276; Whight Th. Preemployment Background Investigations // FBI Law Enforcement Bulletin. – 1991. – November. – P. 21.

Достаточно большое число заявителей не выдерживает проверки на полиграфе. Так, по сведениям упоминавшейся компании «Steve Stanard & Associates», из 10 тыс. заявителей, проверявшихся в 1990–1992 гг., 50 % демонстрировали лживость²⁸⁶.

Подобные тестирования на полиграфе подкрепляются результатами специальной проверки, которая является одной из самых дорогостоящих процедур. Исследователи этой стадии отбора указывают, что специальная проверка направлена на выяснение: участия в нарушениях правопорядка, отношения к служебным обязанностям на прежней работе, специализации, особенностей поведения, степени честности, образования, проблем со здоровьем, употребления алкоголя и наркотиков и некоторых других²⁸⁷.

Как правило, специальную проверку проводят сотрудники департамента полиции путем анализа документированной информации и опросов лиц, имеющих в той или иной степени отношение к заявителю. Обычно проверка начинается с анализа информации, содержащейся в полицейских учетах. Однако в последнее время, в связи с соответствующими решениями судов, не принимаются в расчет задержания и даже многочисленные задержания кандидата полицией, так как они могут быть вызваны социально-экономическими факторами региона и предубежденностью полиции по отношению к субъекту проверки. Во внимание принимаются только обоснованные обвинения в совершении каких-либо правонарушений²⁸⁸.

Одновременно проверяется репутация заявителя, для чего опрашиваются соседи. В США принято опрашивать не менее четырех соседей для получения более объективной картины. Офицеру, проводящему проверку, рекомендуется иметь при себе фотографию кандидата для того, чтобы не произошло ошибки с идентификацией субъекта. При проверке используют следующие вопросы: каков период знакомства; каков характер отношений; каков характер кандидата, умеет ли он себя контролировать; как относятся соседи к нему, как он относится к соседям; если женат, то, как относится к супруге и детям; считаете ли вы, что было бы лучше, если бы он не был соседом; бывают ли у него вечеринки, какие люди посещают их; водит ли он машину, как он это делает; пьет ли он, как часто, видели ли вы его пьяным; имеет ли кандидат какие-либо предубеждения против этнических групп или религиозных общин; демонстрировал ли он когда-либо необычное поведение, изде-

²⁸⁶ См.: Quality through Selection. – P. 1.

²⁸⁷ См.: Gregory J. The Background Investigation and Oral Interview // Swank C. and Conser J. The Police Personnel System. – NY: Wiley, 1983. – P. 113.

²⁸⁸ См.: Harlan J. Op. cit. – P. 27.

вался ли над животными; знаете ли вы о каких-либо обстоятельствах, которые не позволяют ему быть полицейским. В заключение задается вопрос: если бы этот человек стал полицейским, испытывали ли бы вы к нему чувство доверия? Особое внимание уделяется причинам, по которым произошла смена места жительства; частота, с которой меняется место жительства²⁸⁹.

Если кандидат состоит в браке, то специальная проверка касается и его семейного положения. Выясняется отношение супруга (супруги) к возможной работе в полицейском департаменте, нет ли возражений. Если кандидат находится в разводе, то выясняются причины развода, которые могут дать полезную информацию, характеризующую личность заявителя.

В ходе специальной проверки полицейский департамент запрашивает информацию из образовательных учреждений, которые, как правило, направляют письма-характеристики.

Особое внимание в ходе специальной проверки уделяется информации от работодателей, которая включает в себя следующие сведения: период работы; функциональные обязанности; причины увольнения; является ли желательным кандидатом на повторный прием на работу; пунктуальность заявителя; наличие дисциплинарных проблем; отношения заявителя с коллегами, продуктивность его работы; наносил ли он кампании какой-либо материальный ущерб; проблемы со здоровьем; соблюдал ли он технику безопасности; репутация; имел ли религиозные, расовые предрассудки; использовал ли оборудование и ресурсы в личных целях и т.д.

При проверке семьи заявителя обращается внимание на наличие таких родственников или групп родственников, которые имели бы возможность негативно влиять на служебную деятельность кандидата в полицейском департаменте или вовлекать его в противоправную деятельность. В ходе специальной проверки получают дополнительную информацию об употреблении алкоголя, наркотиков, предпочтениях в сексуальном поведении, финансовом положении и т.д.²⁹⁰

Важность медицинского освидетельствования для полицейских систем стран Северной Америки заключается прежде всего в том, что в случае

²⁸⁹ См.: *Territo L., Swanson C., Chamerlin N.* Op. cit. – P. 120.

²⁹⁰ См., напр.: *Kelly W., Kelly N.* Op. cit. – P. 108; *Rowe K.* – Police Recruitment and Selection: Some Vital Conceptual and Practical Issues // *Australian Police.* – 1985. Jan.–Mar. – P. 28; *Aeppli P.* Police Training in Switzerland. – USA. FBI, Virginia, 1989. – P. 24; *Stead Ph.* The Police of France. – NY, 1983. – P. 130–131; *McCreeedy K.* Selection Practice and the Police Role // *The Police Chief.* – 1974. – July. – P. 41–43; *Caster P.* Op. cit. – P. 16–17; *Wattendorf G.* Interviewing Employees about Criminal Conduct // *Police Chief.* – 1993. – July. – P. 12.

приема на работу кандидата с ослабленным здоровьем департаменту в не столь отдаленном будущем придется расходовать часть бюджета, которая все время увеличивается, на оплату медицинского страхования и пенсии по болезни. Медицинское освидетельствование включает в себя: тестирование пищеварительной и выделительной систем, груди и легких, носоглотки, крови и красных кровяных телец, зубов, слуха, зрения, опорно-двигательного аппарата, шеи; установление пропорциональности веса росту; выявление неврологических нарушений и определение психического здоровья; проверку чистоты кожных покровов; флюорографическое обследование, а также тестирование на предмет обнаружения таких заболеваний, как диабет, эпилепсия, венерических, онкологических и болезней сердечно-сосудистой системы.

С 70-х гг. стало общим правилом тестирование кандидата на употребление наркотиков²⁹¹.

Развивая ориентированную на здоровый образ жизни философию полицейских департаментов США, некоторые руководители подписывают с принимаемыми в штат контракты, включающие пункт о прекращении курения.

Руководители полицейских департаментов США последние два десятилетия все более концентрируют внимание на такой стадии отбора, как психологическое тестирование, хотя его использование подвергается серьезной критике²⁹². В полицейских департаментах сформировалось два основных подхода в психологической экспертизе: выявление психопатологии; выявление положительных черт личности²⁹³.

Когда речь идет о выявлении психопатологического типа личности, подразумевают эмоциональную нестабильность, чрезмерную зависимость от чего-либо или кого-либо, параноидальные синдромы, проблемы с идентификацией половой принадлежности, шизофрения, недостаток уверенности в себе, депрессии, невротические и психопатические тенденции. Если хоть одна из этих характеристик обнаружена, кандидат дисквалифицируется. Второй, позитивный, подход означает поиск “идеального” кандидата, который тестируется на мотивацию, стабильность в условиях стресса, чувствительность, способность к лидерству, зрелость, гибкость мышления и поведения, честность, экстраверсию,

²⁹¹ См.: *Gaines L., Southerland M., Angell J.* Op. cit. – P. 276–277; *Gaines L., Kappeler V.* Selection and Testing // *What Works in Policing?* – Cincinnati, 1992. – P. 112,114; *Cordner P.* Human Resource Issues // *Police Management.* – USA. Texas. – 1992. – P. 234–236; *Weston P., Fradley P.* Op. cit. – P. 73.

²⁹² См.: *Taylor M., Pease K.* Psychological Testing and Police Recruit Selection // *Euro-criminology.* – Warsaw. 1988. – Vol. 2. – P. 57.

²⁹³ См.: *Gaines L., Southerland M., Angell J.* Op. cit. – P. 277.

напористость. В последнее время полицейские департаменты все более склоняются ко второй методике с использованием элементов первой.

Вторая проблема психологической проверки кандидата в полицейских департаментах Северной Америки заключается в определении целесообразности методов письменного тестирования или клинических исследований. Однако, как показывает опыт, лучшие результаты достигаются при использовании смешанной методики²⁹⁴. Новое поколение методик опирается на анализ содержания работы полицейского при составлении теста и определяет именно ту личность, которая в наибольшей степени отвечает предъявляемым требованиям²⁹⁵.

Заключительная стадия отбора перед принятием решения о зачислении кандидата в штат – это *устное собеседование*, которое проводится, как правило, одним из руководителей полицейского департамента. Эта стадия дает прекрасную возможность использования всей информации, полученной о кандидате, для уточнения и снятия неясностей, противоречий и т.д. Ряд исследователей из США и Англии считает, что собеседование в том виде, в каком оно существует, может дать основание для обвинений в субъективизме²⁹⁶. Все чаще применяются стандартизированные вопросники для собеседования, которые предусматривают оценивание по балльной или процентной системе²⁹⁷. Выяснение такого рода информации характеризует первый тип собеседования. Исследователи процесса отбора высказывают определенные сомнения в ценности такого собеседования, отмечая, что специальная проверка, психологическое тестирование являются более предпочтительными для получения такого рода сведений о личности²⁹⁸.

Второй тип устного собеседования, чаще применяемый в США, Дании, Германии, Южной Африке, заключается в том, чтобы использовать собеседование для принятия решения об отборе, цель его состоит не в получении дополнительной информации, а в подготовке ин-

²⁹⁴ См.: Chandler J. Op. cit. – P. 94–95.

²⁹⁵ См.: Moriarty A. Police Psychological Screening: the Third Generation // The Police Chief. – 1989. – February. – P. 36–37.

²⁹⁶ См.: Gaines L., Kappeler V. Op. cit. – P. 120.

²⁹⁷ См.: Code of Practice on Selection Procedures: Home Office Report. – L., 1984. – P. 7–9; Yuille J. Police Selection and Training. – Boston: NATO ASI Series, 1986. – P. 8–9.

²⁹⁸ См.: Gaines L., Lewis B. Op. cit. – P. 65–66.

формации для оценки заявителя²⁹⁹.

Таким образом, анализ материалов и документов, характеризующих организацию и осуществление рекрутирования и отбора кадров в полицейских системах Северной Америки, позволяет сделать следующие выводы. Полицейские системы в государствах со стабильными демократическими основами тяготеют к переходу от закрытых систем рекрутирования к открытым комплексам привлечения потенциальных сотрудников правоохранительных органов. Инициирована и успешно функционирует модель рекрутирования, сочетающая определение стандартов на основе анализа содержания работы полицейского и процесс социализации, при котором сотрудник адаптируется к системе, приобретает профессионально значимые навыки и качества, элементы специфической субкультуры правоохранительного агентства.

Концепция равной доступности профессии полицейского для представителей разных социальных, этнических и религиозных групп населения является основой системы координат правового регулирования процессов рекрутирования и отбора. Она направлена на исключение из практики кадровой работы любых дискриминирующих моментов, которые могли бы препятствовать более тесной взаимосвязи между населением и правоохранительными агентствами.

Наблюдается усиление профессионализации в ходе рекрутирования и отбора кадров, предполагающей выявление именно такого типа кандидатов, которые бы по своим интеллектуальным, психологическим, физическим и другим показателям в наибольшей степени соответствовали не только функциональным ориентациям содержания работы, но и лучшим образцам практики правоохранной деятельности.

Вместе с тем углубление научного анализа описываемых процессов выявило и существенные проблемы, которые не нашли должного отражения в специальных исследованиях. Это прежде всего необходимость получения обобщенного описания содержания работы сотрудника, которая имеет многофункциональную структуру и результативность которой не всегда поддается измерению и описанию. Параметры такой универсальной модели неизбежно будут излишне абстрактными, а их число – ограниченным.

В осуществлении отбора правоохранительные органы опираются на получение максимального объема значимой информации о соискателе, затрачивая на ее сбор и обработку большие средства. Однако эти расхо-

²⁹⁹ См.: Vittrup K. The National Police of Denmark. – USA. FBI, Quantico, 1989. – P. 17; Stiggers J. Police Recruitment and Selection in Lower Saxony and Hamburg // Police World. – 1985. – P. 9; Gaines L., Southerland M., Angell J. Op. cit. – P. 279; James S. Police Training in the States of Africa // Police Studies. – 1991. – Vol. 14. – P. 63.

ды оправданы, так как значительно сэкономят денежные затраты на досрочных увольнениях, пенсиях по нетрудоспособности, страховках и, наконец, судебных процессах, которые могут быть вызваны неадекватным поведением сотрудника.

Очевидным и показательным является изменение акцентов отбора с преимущественно физических на личностные и профессионально значимые качества сотрудника. Такое положение дел отражает общую тенденцию в подготовке персонала правоохранительных агентств, который должен обеспечить взаимодействие гражданина и государства на основе социального партнерства.

Стандартизация процедур рекрутирования и отбора во многих странах указывает и на быстрое сближение, интеграцию правоохранительных систем, что является отражением процесса интернационализации полицейских структур.

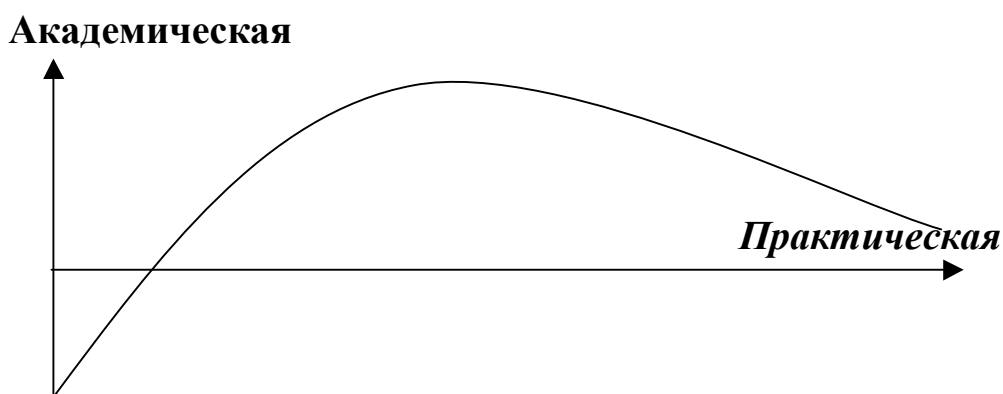
3.2. Правовые аспекты подготовки персонала полиции в США

Профессиональная подготовка является одной из наиболее существенных функций управления кадровой работой, или управления человеческими ресурсами. В широком смысле профессиональная подготовка влияет практически на все стороны деятельности полицейского департамента. Исследователь Молден подчеркивает, что подготовка обеспечивает: 1) эффективное управление департаментом, 2) улучшение продуктивности агентства, 3) повышение ответственности, 4) усиление самодисциплины.³⁰⁰

Анализ профессиональной подготовки полицейских в США позволяет обнаружить некоторые прогрессирующие закономерности в этой сфере. Наиболее очевидной и доминирующей тенденцией является усиление практической направленности подготовки. Следует подчеркнуть, что практическая направленность подготовки по существу есть возвращение назад к тому периоду, когда подготовка осуществлялась непосредственно в департаменте под руководством опытного полицейского, обучавшего сотрудника на своем собственном примере (не всегда положительном). Однако это возвращение происходит на новом уровне, при котором опытные полицейские приходят

³⁰⁰ *Molden J.B.* Training as a Management Function // Law and Order. – September 1992. – P. 17.

в полицейские академии как почасовые преподаватели и, используя сюжетно-ролевые игры, закрепляют свой субъективный опыт в новом поколении сотрудников. Рудиментарной формой первоначальной подготовки внутри департамента является программа наставничества. Промежуточной ступенью данной направленности была теоретическая подготовка в стенах полицейских академий. Данную тенденцию можно представить в формализованном виде:



В целом развитие системы первоначальной профессиональной подготовки американских полицейских имеет сравнительно короткую историю. Доклад комиссии Викаршама, подготовленный в 1931 г., показал, что из 383 полицейских департаментов только в 20 % организована подготовка полицейских через полицейские академии.³⁰¹ Причем, академии имелись в основном в крупных городах. В небольших муниципалитетах полицейского принимали на работу и на следующий день отправляли в патруль. Еще в начале 1970-х гг. 85 % полицейских США не получали никакой профессиональной подготовки.³⁰²

Подготовка полицейских всех уровней (федерального, штата и муниципального) стала меняться с созданием в Калифорнии первого в стране Совета по стандартам и полицейской подготовке в 1960 г. В этом штате на законодательном уровне были приняты минимальные стандарты для полицейских, которые обязывались закончить полицейскую академию. Стало очевидно, что сотрудники полиции должны были пройти как минимум курс первоначальной подготовки. Следует подчеркнуть, что в отличие от других государственных служащих, подготовка полицейского изначально стала обязанностью агентства, принимающего его

³⁰¹ The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report: The Police (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967). – P. 137.

³⁰² Walker S. The Police in America: An Introduction. – 2nd ed. – NY: McGraw Hill, 1992. – P. 317

на работу.³⁰³

Департамент нанимал офицера на работу и оплачивал его подготовку. Минимальный образовательный уровень, который должен был иметь офицер полиции, не был изначально определен.³⁰⁴

Фактически, история профессиональной подготовки полицейских в различных штатах – это история борьбы и компромиссов, касающаяся в основном первоначальной подготовки. Долгое время считалось, что местная полиция не нуждается ни в базовом курсе, ни в курсах повышения квалификации. Руководители полиции многих штатов полагали, что подобное обучение ляжет тяжким бременем на бюджет штата.

В последнее время внимание к профессиональной подготовке и ее качеству значительно возросло в связи с усилением правовой ответственности полицейских департаментов за обеспечение надлежащего уровня подготовки своих сотрудников. В США имели место несколько судебных процессов по искам граждан на полицейские департаменты за неадекватные действия их сотрудников. Так, например, в деле «Джеральдин Харисс против города Кантон» (штата Огайо) судебное разбирательство выявило, что потерпевшая была оставлена в беспомощном состоянии в полицейском участке по вине полицейских, которые не были подготовлены соответствующим образом в процессе их обучения в полицейской академии.³⁰⁵ Многочисленные случаи судебного преследования полицейских департаментов в связи с недостаточной первоначальной подготовкой сотрудников убедили исследователя О. Бёрдена, что офицер полиции, получивший хорошую подготовку в таких сопряженных с риском областях применения закона, как использование приемов самозащиты, огнестрельного оружия, специальных приемов вождения и преследования, имеет гораздо меньше шансов проиграть гражданский иск в суде.³⁰⁶

К 90-м гг. в США сложилась система профессиональной подготовки сотрудников полиции, состоящей из шести основных фаз.

Первая фаза – подготовка рекрутов после принятия на службу в качестве полицейского, осуществляемая в основном в полицейских академиях.

Вторая фаза – промежуточная подготовка сотрудника, совпадающая по времени с испытательным сроком; осуществляется офицером-наставником на постоянной основе; новобранцы посещают занятия по

³⁰³ Satterfield, P.M. The Police Academy A Practical Approach. – Cypress, CA: Philip M. Satterfield, 1986. – P. 67.

³⁰⁴ The Presidents Commission on Law Enforcement and Criminal Justice. – 1967. – P. 31.

³⁰⁵ City of Canton, Ohio v. Harris, 109 S. Ct. 1197, 1989.

³⁰⁶ Burden O.P. Trainers Face Budget Gap // Law and Order. – March 1992. – P. 44.

служебной подготовке, а также специальные тематические занятия, организуемые департаментом полиции по мере необходимости.

Третья фаза – продвинутая подготовка для сотрудников полиции, завершивших испытательный срок; осуществляется в форме служебной ежеквартальной и ежесменной подготовки, а также специальных периодических семинаров.

Четвертая фаза – развивающая подготовка, осуществляемая в двух основных формах: а) участие в программе карьерного роста, предусматривающей временное назначение (от шести до двенадцати месяцев) на должность детектива или руководителя любого ранга (стажировка в вышестоящей должности); б) стажировка в должности начальника отделения полицейского департамента. Рядовые сотрудники, проходящие стажировку, получают в течение первого месяца ориентирующую подготовку, а затем работают под контролем наставника.

Пятая фаза – специальная подготовка для сотрудников, получивших назначение в особые подразделения полицейского департамента, такие как: уголовных расследований, полиции нравов, работы с несовершеннолетними, дорожного движения, борьбы с распространением наркотиков и другие. Эта фаза подготовки предусматривает участие сотрудников в семинарах и лабораторных занятиях, которые проводятся институтами подготовки, независимыми от полицейского департамента.

Шестая фаза – профессиональная подготовка руководящего состава. К руководящему составу в американской полиции принято причислять сотрудников, занимающих должности, начиная с сержантских, то есть руководителей смен, отделений и т. д. Как правило, подготовка руководящего состава начинается с прослушивания курса административной или управленческой работы в одном из колледжей, университетов или специальных институтов для руководителей правоохранительных органов, созданных в ряде штатов. Так же за счет полицейского департамента руководителей направляют на конференции, совещания, которые в большинстве случаев сопровождаются чтением лекций, выступлениями ведущих специалистов в той или иной области управления.

К настоящему времени в США сложилось несколько моделей полицейской подготовки. Первую модель условно можно назвать *рыночной моделью* (открытой). Ряд штатов, таких как Флорида, Техас и другие, пошли по пути создания неограниченного числа полицейских академий, предлагающих курсы первоначальной подготовки. В Техасе таких академий насчитывается до 100, и они образованы при колледжах и университетах. В Северной Каролине насчитывается 78 полицейских академий, 58

из которых образованы при местных колледжах.³⁰⁷ Положительной стороной данной модели является конкуренция, позволяющая предлагать новые методики преподавания.

В 1992 г. в Калифорнийском Совете по полицейским стандартам началось «движение в пользу образования и подготовки кандидатов на службу до их зачисления в штат в противовес традиционной (после принятия на службу) системе».³⁰⁸

К 1998 г. 25 штатов разрешили такую систему подготовки для кандидатов, заинтересованных в карьере сотрудника правоохранительных органов. Например, иллинойский Акт о дослужебной правоохранительной подготовке, который разрешает обучение еще не принятым на службу, был принят в 1997 г. Акт возлагал функции контроля за развитием этой программы на Иллинойский Совет по стандартам и подготовке полицейских.

Существует много форм дослужебной подготовки в различных штатах, но принципы ее одинаковы. Эта форма профессиональной подготовки предполагает, что обучающиеся оплачивают стоимость образования и полицейской подготовки самостоятельно. Кандидат должен пройти сертифицированный курс базовой подготовки в академии до приема его на службу³⁰⁹. Дослужебная подготовка проводится в колледжах с двух- и четырехлетним сроком обучения. По окончании дослужебной подготовки кандидаты должны сдать сертификационный экзамен и в случае его успешной сдачи выпускник получает лицензию или сертификат либо сразу, либо по поступлению на службу в полицейское агентство.

Вторая модель может быть охарактеризована как *монопольная* (закрытая), ибо опирается на ограниченное число сертифицированных академий, работающих под наблюдением и финансовым контролем советов штата по полицейской подготовке и стандартам. Совет не только определяет стандарты подготовки, но и компенсирует полицейским департаментам затраты на подготовку (за исключением заработной платы, получаемой рекрутами в период обучения). Данная модель позволяет целесообразнее распределять ресурсы.

История создания советов по подготовке полицейских и стандартам

³⁰⁷ Weinblatt R.B. The Paramilitary vs. Academic Training. In: Law and Order // December 1999. – Vol. 47. – № 12. – P. 29.

³⁰⁸ Jenkins T.M. & Wegener W.F. Preparatory Pre-Employment Police Training: The Anatomy of Three Basic Training Classes. Paper presented at the annual meeting of The Academy of Criminal Justice Sciences, Kansas City, MO. – 1993. – P. 16.

³⁰⁹ Сертификация дается тем учебным заведениям, которые выполняют требования, выдвигаемые советом по стандартам и подготовке полицейских офицеров данного штата.

восходит к концу 1950-х гг. В настоящее время только в одном штате (Гавайи) не создан аналогичный орган. Так, например, Совет по стандартам и полицейской подготовке штата Иллинойс (в дальнейшем Совет) был создан 74-ой Генеральной Ассамблеей 1965 года. Совет является государственным органом, отвечающим за разработку программ базового курса по подготовке полицейских и работников исправительных учреждений в штате Иллинойс. С 1985 г. Совету дано право готовить и персонал для тюрем штата. Этот Совет также финансирует различные курсы, имеющие отношение к полицейской работе, и сертифицирует специальные курсы повышения квалификации. В Иллинойсе, так же как и в других штатах, Совет составляет материалы для выпускного экзамена, который является обязательным для всех обучаемых в подобных учебных заведениях. В случае успешной сдачи выпускного экзамена, Совет выдает выпускнику сертификат, который дает право офицеру работать в полиции в штате Иллинойс.

Совета штата Иллинойс состоит из 19 человек, восемь из которых назначаются Генеральной Ассамблеей, а 11 – губернатором штата сроком на четыре года. Сотрудники, назначенные Генеральной Ассамблеей, являются членами Совета на протяжении всей своей службы на посту начальника учреждения. В их число входит директор Института подготовки полицейских, Генеральный атторней (министр юстиции), директор полиции штата Иллинойс, суперинтендант полицейского департамента города Чикаго, шериф округа Кук, специальный агент ФБР в г. Спрингфилд (столица штата Иллинойс), исполнительный директор Иллинойского департамента исправительных учреждений и исполнительный директор Комиссии по высшему образованию штата Иллинойс.

В число лиц, назначаемых губернатором, входят два мэра, два шерифа, три шефа полицейских департаментов, два менеджера города и два представителя Ассоциации полицейских (профсоюзов). Комиссия имеет исполнительного директора и штат, которые обеспечивают выполнение функций и политики Совета. Каждый штат имеет подобный совет.

Совет нанимает исполнительного директора, ведающего повседневной работой и штат чиновников, обеспечивающих данный участок работы. Заседания Совета проводятся раз в квартал, но существует практика созыва чрезвычайных сессий по требованию как минимум трех членов совета. Совет имеет право получать ассигнования, гранты, подарки и другие пожертвования от организаций и частных лиц, имеющих законный интерес к полицейской подготовке. Бюджет полицейской подготовки штата Иллинойс в 2003 финансовом году составил 15 млн. дол.

Одной из основных функций Совета является регулирование коли-

чества и аккредитация учебных заведений, которые могут быть полицейскими академиями или институтами, осуществляющими первоначальную подготовку. Полицейские департаменты могут повышать квалификацию офицеров с помощью организаций, не аккредитованных Советом, но, например, в штате Иллинойс все академии и мобильные группы преподавателей в 1999 г. стали аккредитованными. Если подготовка или переподготовка полицейских осуществлена неаккредитованными преподавателями или программами, то полицейский департамент не получает от Совета денежной компенсации за обучение.

Аккредитация представляет собой механизм контроля Совета над всей подготовкой сотрудников в данном штате. Учебные заведения стремятся получить сертификат об аккредитации не столько потому, что это требование закона, сколько потому, что сертифицированный курс привлекает больше клиентов, а департаменты в свою очередь уверены в том, что не тратят деньги зря, оплачивая подготовку офицеров на курсах, поддерживаемых штатом. Кроме того, выпускной документ содержит сертификат Совета, что важно для многих полицейских департаментов.

Неаккредитованные лица и организации могли обучать полицейских, используя любые методики, по любому курсу, так как не было разработано никаких стандартов для курсов повышения квалификации. Учебные заведения, которые хотели бы утвердить на Совете свои программы, должны были составить их в соответствии с требованиями Совета и Комитета по образовательным стандартам. Этот комитет состоял из членов Совета и профессионалов-практиков. Их обязанностью было анализировать программы и ходатайствовать перед Советом о выдаче сертификата либо в отказе в нем. Такая процедура должна была гарантировать, что подготовка, осуществляемая под покровительством Совета, соответствует стандартам. Однако общих требований и стандартов не существовало. Это означало, что, несмотря на сертификацию подготовки, не было никакой гарантии в том, что материал, преподаваемый мобильными группами преподавателей по всему штату, является последовательным и достаточным.

Аккредитация академий, осуществляющих первоначальную подготовку, является обязательной. Эти учебные заведения должны были строить всю систему базовой подготовки в соответствии с программой, разработанной Советом. Отступление от этой программы могло привести к аннулированию аккредитации учебного заведения.

Совет также обеспечивает принятие и изменение специальных правил и стандартов для центров первоначальной подготовки полицейских. Поскольку Совет отвечает за финансирование подготовки

полицейских, в этих целях казначейство штата создает специальный фонд, источниками пополнения которого являются средства, полученные из штрафов за преступления и нарушения правил дорожного движения. Если в конце 1960-х гг. за счет этого фонда оплачивалась заработная плата и расходы по подготовке каждого принятого на работу сотрудника, то в настоящее время оплачиваются только расходы по подготовке, что составляет приблизительно 50 % всех затрат. Первоначально плату за обучение вносит полицейский департамент, которому Совет при условии успешного окончания подготовки каждым конкретным рекрутом компенсирует затраты.

Приоритетами финансирования Совета являются: обеспечение первоначальной подготовки полицейских и сотрудников полиции, работающих на условиях почасовой оплаты, и сотрудников исправительных учреждений; обеспечение системы служебной (*in-service training*) подготовки через систему мобильных групп подготовки (*mobile team units*); обеспечение работы «Института руководящих работников правоохранительных органов штата Иллинойса» (*Illinois Law Enforcement Executive Institute*), осуществляющий подготовку и переподготовку высокопоставленных сотрудников полицейских департаментов. В 1999-2000 учебном году Совет располагал бюджетом в 13 млн. дол. для развития всех упомянутых направлений работы. Причем треть средств израсходовалась на служебную подготовку (в 1996 г. – 4,4, в 1999 г. – 3,5 млн. дол.).

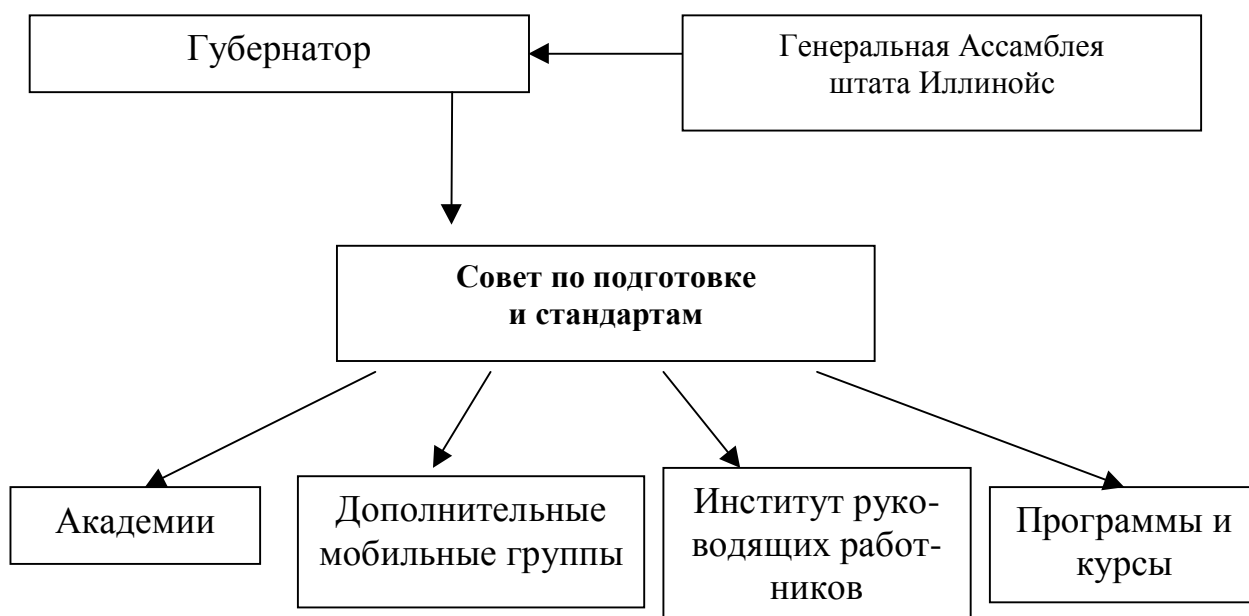
Другой важнейшей функцией Совета является обеспечение дополнительных программ подготовки (американский эквивалент служебной подготовки), а также первоначальной подготовки для полицейских неполной занятости (*part-time police officers*) или почасовой оплаты. Полицейским почасовой оплаты считается офицер, работающий 1560 или менее часов (30 часов в неделю) в течении 12 месяцев. Совет также обеспечивает управление подготовкой офицеров для исправительных учреждений и для пожарной охраны.

Совет в лице исполнительного директора также определяет достаточность квалификации, опыта и образования кандидата на замещение должности инструктора (преподавателя). В его компетенции находится сертификация преподавателей и полицейской академии в целом.

В штате Иллинойс выпускникам академий сертификаты не выдаются, но с 1984 г. Комиссия обязывает рекрутов сдавать выпускной сертификационный экзамен за курс первоначальной подготовки. В 1997 г. 39 штатов страны имели полные или ограниченные лицензионные программы. Иллинойс – один из 11 штатов, где не

вправе лишать офицера полученного сертификата. Совет может лишить сертификата только в случае, если обнаружится, что его владельцем были предоставлены необходимые для его получения недействительные или поддельные документы.

Система управления полицейской подготовкой штата Иллинойс



Правовое регулирование профессиональной подготовки полицейских в США имеет несколько уровней. На федеральном уровне главную роль в определении стандартов и потребностей подготовки играет Верховный Суд Соединенных Штатов. Он устанавливает стандарты в области применения полицейскими конституционных норм. Федеральные, окружные и апелляционные суды также могут быть источником для определения потребностей профессиональной подготовки, основываясь на текущих делах, рассматриваемых судом. Федеральные нормативные акты – это дополнительный источник для установления потребностей подготовки. Федеральные законы могут устанавливать некоторые обязательные разделы обучения для местных правоохранительных органов, такие как: действия полиции при чрезвычайных происшествиях, стихийных бедствиях, выбросах химикатов, происшествиях на воздушном, железнодорожном и автомобильном транспорте.

На уровне штата – верховный суд штата является первичным источником для определения потребностей различных полицейских сил в области профессиональной подготовки. Подобно Верховному Суду США, он может устанавливать рекомендации для осуществляющих правоприменительную деятельность организаций (их должностных лиц), функционирующих в пределах штата. Так же как и Верховный Суд США, верховный суд штата может устанавливать некоторые правила, касающиеся занятости, в том числе затрагивающие вопросы потребностей в обучении персонала. Верховный суд Штата может устанавливать более

льготные условия прохождения службы для сотрудников, по сравнению с теми, которые устанавливает Верховный Суд США или другие федеральные суды. Однако он не правомочен расширять права официальных лиц правоохранительных органов, по сравнению с теми, которые установлены на федеральном уровне.

Окружные и апелляционные суды штата являются вторым источником определения потребностей профессиональной подготовки.

Хотя существует некоторая разница между штатами, Советы по подготовке обычно предъявляют минимум образовательных требований для первоначального обучения курсанта, служебной подготовки и иногда устанавливают стандарты для некоторых специальных областей умений и навыков сотрудников полиции, таких как технические средства, используемые в оперативной деятельности, огневая подготовка и т.д. Они могут также устанавливать определённые правила применения силы, которые должны использоваться на всей территории штата; в некоторых случаях – определять методы задержания без оружия (техника проведения удушающих приёмов, приёмы использования наручников и т.д.), случаи и методы использования специальных средств (слезоточивый газ, специальные дубинки и т.д.). Они могут давать рекомендации относительно возможности использования некоторых методов или видов вооружения. Таким образом, Советы устанавливают стандарты, которые должны быть соблюдены всеми, кому необходимо получить сертификат (лицензию) на право заниматься правоохранной деятельностью; разрабатывают и утверждают модель применения полицейской силы в отношении граждан. Например, в штате Флорида установлен рекомендуемый общий для всего штата порядок применения силы, который может изменяться муниципальными отделениями полиции и шерифами. Штат Висконсин имеет общую для штата модель применения силы, которая содержится в законах штата, и для того, чтобы её изменить на местах, необходимо следовать строгой процедуре согласования.

Как видим, способы решения подобных вопросов могут меняться от штата к штату. На агентства дополнительно возложена ответственность по подготовке курсантов помимо уровня полицейских академий. В некоторых штатах это осуществляется путём установления ежегодной служебной подготовки, обязательной для всех сотрудников.

Ещё одним источником установления норм, регламентирующих дополнительную подготовку, являются другие органы управления штата. Например, в штате Иллинойс предусматривается, чтобы все служащие ежегодно проходили обучение по программе “Право служащего знать...”. На этих курсах требуют от работодателей ежегодно объяснять всем своим служащим возможные проблемы и осложнения при работе с

любыми химикатами. Полиция штата Иллинойс требует повторного получения сертификатов операторами ЭВМ. Также необходима подготовка и повторная сертификация для сотрудников, имеющих доступ в базы данных правоохранительных органов. Исправительный департамент штата Иллинойс устанавливает правила для местных правоохранительных органов по поддержанию порядка в муниципальных тюрьмах и требует дополнительного обучения сотрудников. Аналогично регулируется Министерством транспорта штата Иллинойс дополнительная подготовка для выработки навыков заполнения стандартизированных рапортов с места дорожно-транспортного происшествия.

Некоторые окружные исполнительные органы также могут требовать дополнительной подготовки в процессе службы, например, адвокатские конторы штата, отделения полиции шерифов, департаменты общественного здравоохранения, департаменты, исполняющие условное наказание, отделы по делам несовершеннолетних, департаменты по контролю за животными. Служба шерифов может организовывать специализированное обучение по проблемам содержания под стражей или перевозке заключённых. Силовые подразделения различной подчинённости могут также обязывать персонал проходить специализированное обучение. Это могут быть подразделения по борьбе с наркотиками, подразделения по борьбе с коррупцией, группы быстрого реагирования, подразделения по борьбе с бандитизмом.

Специальные потребности в подготовке персонала могут быть вызваны такими особыми нуждами, как создание внутренних специализированных подразделений, групп быстрого реагирования. Содержание обучения будет определяться теми ситуациями, в которые, как предполагается, может попасть группа. Они могут осуществлять операции по освобождению заложников, охранные функции высокой степени риска, контролируемые поставки и изъятия наркотиков.

Муниципалитет также может требовать дополнительной подготовки сотрудников: по новым справочным материалам, компьютерным системам, программам страхования на случай болезни. Полицейские агентства могут устанавливать собственные требования обучения персонала.

Полицейские агентства, которые присоединились к национальному процессу аккредитации через Комиссию по аккредитации правоохранительных агентств (CALEA), согласились следовать ежегодно устанавливаемым для их персонала стандартам. Также необходимо указать, что в США существуют и требования к подготовке, установленные “частными” источниками, а именно: фирма, занимающаяся страхованием авиаперевозок, или страховое объединение муниципалитета мо-

гут устанавливать некоторые обязательные для изучения темы, призванные обеспечить необходимую безопасность, за осуществлением которой должен следить весь полицейский персонал. Необходимость подготовки в различных формах может также диктоваться поставщиками специальных средств. Покупка некоторых видов оборудования также может потребовать специального обучения персонала. Например, для работы с охранной видеосистемой и радарными, установленными в полицейской машине, необходимо иметь соответствующие навыки. Приобретение новых систем вооружения может также повлечь установленную изготовителем или продавцом необходимость их изучения. Диктовать необходимость специализированного обучения также могут некоторые социальные проблемы местного уровня, возникающие из специфических общественных потребностей. Если в обществе происходят изменения социально-экономического характера, полицейскому персоналу будет необходимо скорректировать свою подготовку в этом плане. Например, если переизбирается администрация на местном уровне, если меняются социальные и экономические приоритеты, необходимо проводить обучение.

Первоначальная подготовка сотрудников полиции в США является по существу *единственной обязательной* формой подготовки, которую офицер должен пройти на протяжении всей карьеры. Существует определенные отличия в первоначальной подготовке сотрудников в зависимости от уровня юрисдикции.

Сотрудники федеральных полицейских органов проходят подготовку в основных двух учебных заведениях: а) в Федеральном центре подготовки кадров правоохранительных органов (FLETC), б) в Академии Федерального бюро расследований.

Наиболее эффективным центром подготовки сотрудников для федеральных правоохранительных органов является «Федеральный центр правоохранительной подготовки» (Federal Law Enforcement Training Center – FLETC), созданный в 1970 г. Департаментом Казначейства США в качестве центра подготовки сотрудников для 71 федерального агентства и департамента. Центр предоставляет также более 50 различных программ (курсов) для правоохранительных органов уровня штата и муниципалитетов. Общее число преподаваемых здесь курсов превышает 300 программ. Более 25 тыс. сотрудников ежегодно проходят подготовку в трех его учебных филиалах в штатах Джорджия, Нью-Мексико и Южная Каролина. Одновременно могут обучаться до 2,5 тыс. человек. Преподавательский состав насчитывает более 500 человек, половина из которых работает на постоянной основе. Временно работающие преподаватели прикомандировываются на несколько месяцев или лет из правоохрани-

тельных органов, что обеспечивает постоянную связь центра с подразделениями соответствующих ведомств. Учебные программы разрабатываются группой специалистов соответствующей кафедры. Проект программы проходит через процедуру обсуждения на кафедре и специально созываемой конференции с участием заинтересованных правоохранительных ведомств. Доработанный проект проходит апробацию в процессе обучения сравнительно небольшой группы курсантов, а уже затем становится действующим документом. Как правило, каждые два-три года созываются конференции, оценивающие эффективность программы и вносящие необходимые дополнения и изменения.

Составной частью «Федерального центра правоохранительной подготовки» является «Национальный центр местной и штатов подготовки» (National Center for State and Local Training).

Одной из самых популярных программ полицейской подготовки является «Национальная академия Федерального бюро расследований» (FBI National Police Academy – FBI NPA). Академия расположена в Квантико, штат Виржиния. Ежегодно через различными программами академии ФБР охватывается до 12 тыс. сотрудников правоохранительных органов. Первоначальная подготовка агентов ФБР длится 16 недель и один день и включает в себя четыре блока профессионального обучения.

Первый блок – теоретическая подготовка, предусматривает изучение законодательства, регулирующего действия сотрудников ФБР в борьбе с преступлениями, подпадающими под юрисдикцию данного правоохранительного органа. В теоретический блок также входят психология и анализ должностных преступлений.

Второй блок – огневая подготовка, предусматривающая как теоретические, так и практические занятия.

Третий блок – практическая отработка ситуаций на основе нескольких десятков ролевых игр (их также именуют «сценариями»).

Четвертый блок – физическая подготовка, предусматривающая сочетание оздоровительных упражнений и занятий по технике самообороны.

Академия ФБР также осуществляет обучение и повышение квалификации высшего руководящего состава правоохранительных органов США. Данная программа именуется Национальной академией ФБР, хотя для обучения приглашаются также сотрудники из зарубежных полицейских агентств.

Организация подготовки в полицейских академиях

Исходя из законодательства того или иного штата и потребностей в подготовке полицейских данной юрисдикции, объем учебного времени может составлять от 320 (полицейские академии штата Луизиана) до 1381 учебного часа (Академия Полиции штата Западная Виржиния).³¹⁰ Исследование показывает, что полицейские академии крупных американских городов имеют сравнительно больший объем учебного времени.

В полицейской академии для рекрутов создается особая атмосфера обязанностей и ожиданий, которая стимулирует обучение и непосредственно влияет на качество подготовки. Преподаватели прививают курсантам ценности, изложенные в «Кодексе чести» учебного заведения. В полицейских академиях США выделяют несколько задач, которые стоят перед системой подготовки в сфере обучения. Первая – собственно обучение, которое предусматривает не только передачу знаний, но и интеллектуальное развитие курсантов. Вторая – развитие эмоциональной сферы курсантов, предусматривающее усовершенствование навыков эмоциональной саморегуляции. Третья – психомоторное развитие, предполагающее формирование специфических навыков поведения, необходимых в дальнейшей работе.

Методики подготовки полицейских в США устанавливают достаточно эффективный критерий обучения: результаты не достигнуты, если поведение рекрута не изменилось. Анализ показывает, что преподаватели полицейских академий США в целом недооценивают значение сюжетно-ролевых игр и других форм моделирования реальных ситуаций, а переоценивают теоретический и методический потенциал такой формы обучения, как лекция. Эта тенденция к преимущественному использованию лекции как формы обучения сразу большого количества людей объясняется ими тем, что они имеют недостаточно времени для сюжетно-ролевых игр и других форм моделирования реальных ситуаций, ибо здесь необходимо работать с небольшими группами курсантов.

Нижеследующая таблица дает представление о методах, используемых преподавателями полицейских академий.

³¹⁰ *LaGrange R.L. Policing American Society. – 2nd ed. – Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1998. – P. 302.*

Методы преподавания в американских полицейских академиях³¹¹

Групповая подготовка курсантов	Индивидуальная подготовка курсантов
Лекции	Исследования
Практика в департаменте	Практика в департаменте
Ознакомительная практика в полиции	Ознакомительная практика в полиции
Изучение уголовных дел	Изучение уголовных дел
Демонстрация методов и приемов	Демонстрация методов и приемов
Собеседование	Собеседование
Ролевые игры	Подконтрольное изучение проблемы
Семинары	Программированное инструктирование
Групповые упражнения	Стажировка
Дискуссии	Компьютерные обучающие программы
Дебаты	Дистанционное (заочное) обучение
Дистанционное (заочное) обучение	Отработка моделей поведения («сценарии»)
Отработка моделей поведения («сценарии»)	

Использование метода сюжетно-ролевых игр (или симуляции) имеет сравнительно долгую историю. Исследователь Ф. Хеген определяет «симуляцию как ситуацию или игру, которая имитирует, подражает ключевым характеристикам реальности»³¹². Одной из первых попыток использования симуляции как метода обучения и одновременно исследования был эксперимент, осуществленный Хейни, Бэнксом и Зимбардо в 1973 г., когда студенты «сыграли» роли осужденных и надсмотрщиков в тюрьме.³¹³ Как и любой метод преподавания и обучения, этот метод имеет свои положительные и отрицательные стороны. К числу положительных следует отнести возможность моделировать и использовать ситуацию для отработки навыка, который

³¹¹ *Project STAR, Police Officer Role Training Program. Washington, D.C.: National Institute of Justice, 1974. P. 75; Conser G.D., Russel G.D. Law Enforcement in the United States. Gaithersburg, Maryland: An Aspen Publication, 2000. P. 327.*

³¹² *Hagan F.E. Research Methods in Criminal Justice and Criminology. –4th ed. – Boston: Allyn and Bacon, 1997. – P. 250.*

³¹³ *Haney C., Banks C., Zimbardo P. Interpersonal Dynamics in a Simulated Prison // International Journal of Criminology and Penology. – 1973. – № 1. – P. 69-97.*

невозможно или сложно отрабатывать в реальности. Во-вторых, симуляция сохраняет динамический и интерактивный аспекты реальности. В-третьих, симуляция позволяет преподавателю достичь оптимального баланса контроля и свободы действий участников. В то же время, поскольку стороны заранее соглашаются с «ролями», симуляция является облегченной копией реальности.

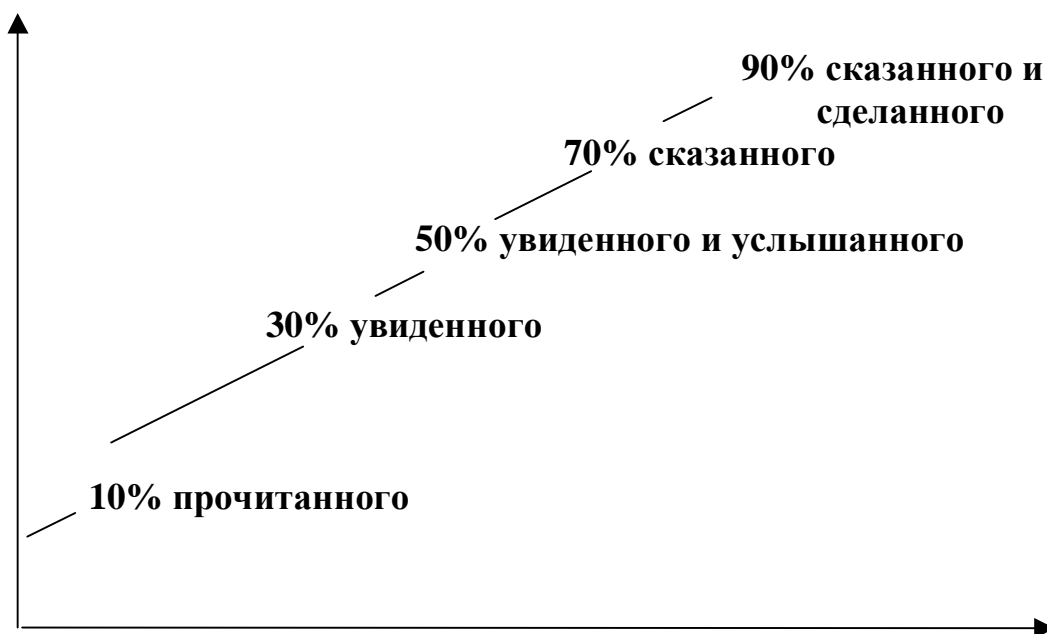
Для успешного использования активных форм обучения, таких как сюжетно-ролевые игры, моделирование реальных ситуаций и других внеаудиторных форм занятий, требуется наличие у преподавателей особых навыков обучения. Многие преподаватели американских полицейских академий не только не знакомы с теорией и практикой использования активных форм обучения, но и не понимают их необходимости в учебном процессе. Кроме того, многим преподавателям просто трудно выйти за привычные рамки представлений о том, как должен быть организован процесс обучения, и использовать эффективные формы занятий. Немногие преподаватели полицейских академий имеют педагогическую подготовку, полученную в колледже или университете.

Анализ показывает, что наиболее распространенными недостатками в подготовке рекрутов в полицейских академиях США являются: игнорирование индивидуальных особенностей рекрутов, слишком высокий темп обучения, избыточный объем учебного материала, несоблюдение преподавателями принципа последовательности, завышенные ожидания в отношении рекрутов, стресс, временная передача функций преподавания некомпетентным лицам, монотонность лекций и т.д.³¹⁴

В обучении взрослых (а именно к этому типу образовательных учреждений относятся полицейские академии) интеграция обучения осуществляется через сюжетно-ролевые игры. Именно опыт участия в моделируемых реальных ситуациях позволяет курсантам осознать связь между теми знаниями, которые они получают, и необходимыми умениями и навыками, которые у них формируются. Через ролевое моделирование рекруты начинают осознавать влияние психологических факторов их деятельности на них и на ситуации, в которые они могут быть вовлечены.

Уровни запоминания материала у полицейских, безусловно, зависят от метода обучения, как показывают результаты исследования В. Беннета и К. Хесса:

³¹⁴ *Bennett W.W., Hess K.M. Management and Supervision in Law Enforcement. – Second edition. – Minneapolis – St. Paul: West Publishing Company. –1996. – P. 359.*



Методологический подход к обучению призван определить содержание материала, выбор форм и методов обучения и модуль их применения. Все это так или иначе коррелирует с успешностью подготовки. Исследователь Шендлер считает, что для развития и изменения процесса обучения в указанном направлении требуются не столько управляющие, сколько лидеры, способные совершить изменения.³¹⁵

Методология обучения взрослых является наиболее перспективным направлением развития методической стороны подготовки полицейских в США. Исследователь Молден, опираясь на концепцию Малколма Нолса, идентифицировал ряд характеристик, отличающих обучение взрослых от принципов детской педагогики: взрослые имеют больше жизненного опыта, у них повышенная мотивация получить знания – они обращаются к обучению для решения своих насущных проблем, меньше свободного времени, меньше уверенности в своих способностях, они склонны принимать участие в самом процессе обучения, предпочитают свободную атмосферу обучения, предпочитают свой путь в усвоении знаний, нуждаются в обратной связи.³¹⁶

В американских полицейских академиях можно выделить два теоретических подхода к подготовке: стрессовый и нестрессовый. К стрессовому относится модель военной подготовки, которая в прошлом использовалась практически повсеместно. Стресс в данном слу-

³¹⁵ *Shandler D.* Reengineering the Training Function: How to Align Training With the New Corporate Agenda. – Delray Beach, FL: St. Lucie Press, 1996. – P. 47.

³¹⁶ *Molden J.B.* Adult Learning: Ten Characteristics and Principles of Adult Learning // Law and Order. – November 1993. – P. 15-16.

чае определяется как «оказание давления на рекрута... с единственной целью – генерировать ответ на это давление».³¹⁷ Стрессовое обучение использует развернутую систему критики и наказания обучающихся, что считается необходимым для утверждения дисциплины и подготовки сотрудника к действиям в условиях сильного напряжения и конфликта. Однако современные исследования показывают, что сотрудники, подготовленные по нестрессовым программам, демонстрируют более высокие результаты в службе. Нестрессовая методика основана на принципах обучения взрослых и получает все более широкое распространение в США.

Учебный план полицейских академий

На начальном этапе развития первоначальной подготовки в разных штатах советы по стандартам и полицейской подготовке полагались на ведущую полицейскую академию в разработке учебных планов базового обучения. Такие планы подготовки утверждались советом и предписывались для использования академиями на территории конкретного штата. Эти учебные планы разрабатывались изолированно, без участия других академий, что ограничивало обмен информацией.

В течение 1980-х гг., суды начали серьезно изучать систему подготовки полицейских в США в связи с тем, что появились заявления о расовых и половых предубеждениях при найме на работу и в процессе обучения.

В 1988 г. аналитик Академии ФБР Роберт Филиппс на основе глубокого исследования определил такие основные приоритеты в подготовке полицейских:

- 1) умение справляться со стрессом;
- 2) поддержание достаточной физической формы;
- 3) огневая подготовка;
- 4) создание и поддержание положительного имиджа сотрудника полиции;
- 5) умение преследовать;
- 6) проведение следственных действий (осмотр места происшествия и обеспечение его охраны, допрос, обыск и др.);
- 7) обеспечение сбора доказательств;
- 8) использование приемов оперативной работы, поиск и определение источников информации, сбор оперативной информации;
- 9) расследование преступлений, связанных с наркотиками;

³¹⁷ Post G. Training Tomorrow's workforce // In: FBI Law Enforcement Bulletin. – March 1992. – P. 20.

- 10) свидетельствование в суде;
- 11) делопроизводство (составление рапортов и докладных);
- 12) осуществление руководства;
- 13) наведение порядка при семейных скандалах.³¹⁸

Результаты исследований показали, что приоритеты зависят не от численности департамента, но от категории сложности действий. Наиболее сложными сферами действий полицейского являются: расследования преступлений, связанных с наркотиками, расследования в целом, патрулирование и управление персоналом.

Определив задачи и приоритеты службы полицейского, академии приступают к идентификации целей подготовки. Следует подчеркнуть, что подготовка не в состоянии предвосхитить всего многообразия рабочих ситуаций. Поэтому американские правоохранительные органы уделяют повышенное внимание действиям сотрудника по усмотрению.

Советы различных штатов, как правило, заключают контракты с частными фирмами для осуществления исследования и разработки программы подготовки в полицейской академии. Так, Совет по стандартам и полицейской подготовке штата Иллинойс заключил с компанией «Джастекс Систем Инкорпорейтед» (Justex Systems, Inc.) контракт о проведении исследования и разработке нового учебного плана. Однако преподавательский персонал полицейских академий не был задействован в этом процессе. Отчет, подготовленный компанией, содержал основы нового 400-часового учебного плана, который отражал необходимые знания, умения и навыки курсанта по каждому учебному разделу. Совет сертифицировал новый 400-часовой учебный план в декабре 1981 г.³¹⁹ В 1995 г. Совет вновь заключил контракт с этой компанией. В целях обновления 400-часового учебного плана и определения необходимости увеличения времени обучения в полицейских академиях в новых условиях компания высказала пожелание Совету расширить учебный план до 480 часов с тем, чтобы дополнительные 80 часов посвятить практическим упражнениям для отработки у рекрутов навыков поведения, используя моделирование реальных ситуаций. Каждая из лицензированных академий по своему усмотрению выбирала либо 400-, либо 480-часовой учебный план. Анализ деятельности и целей полицейской работы штата Иллинойс, служивший основанием для учебного плана по подготовке офицеров правопорядка, включал 494 навыка, которые должны были быть освоены курсантами в рамках 400-часового, и 469

³¹⁸ Phillips R.G. Training priorities for State and local Law Enforcement // FBI Law Enforcement Bulletin. – August 1988. – P. 1.

³¹⁹ Charles M.T. Police Training: Breaking all the Rules. – Champaign: Police Training Institute, 1999. – P. 263-287.

навыков, которые должны были быть освоены курсантами рамках 480-часового учебного плана. Определение этих умений и навыков помогло стандартизировать процесс обучения в штате Иллинойс.

Для изучения каждого учебного раздела в учебном плане было выделено четко определенное время, за рамки которого преподаватель не может выйти. Академиям выделялось право (квота) перераспределения 10 % учебного времени. Академии не могли, однако, изменять объем учебного времени, выделенного на изучение предметов, или объем знаний, умений и навыков студентов. Учебный план в полном объеме должен был быть выполнен независимо от того, как каждая академия перераспределяла количество часов с учетом этих десяти процентов. Перераспределение учебного времени обеспечило дополнительную возможность увеличивать объем курса в учебном плане, что, естественно, повлекло появление расхождений в системе подготовки.

В любой полицейской академии набор курсантов может насчитывать от двадцати до нескольких сотен человек, как, например, в полицейской академии округа Кук в Чикаго. В полицейских академиях США не существует каких-то единых правил в отношении дисциплины или дисциплинарного устава. Исследование показало, что в полицейских академиях США практикуются в основном три типа организации дисциплины: военный, квазивоенный и невоенный.

Военная модель предусматривает наличие военной дисциплины, обязательное отдавание чести, участие в различных ритуалах. Военная обстановка ставит рекрутов в подконтрольное положение. Зачастую их унижают морально, словесно и физически проведением частых проверок. Это среда репрессивного подчиненного типа, в которой курсантов не обучают самостоятельно принимать решения, участвовать в управлении, не способствуют развитию абстрактного мышления.

Квазивоенная модель отличается от военной главным образом тем, что она применяется в качестве примерного образца для обучения полицейских. Большое распространение эта модель обучения и дисциплины получила среди полицейских департаментов на уровне штата. Квазивоенная модель – это использование иерархической организации, которая добивается дисциплины с помощью различных методов устрашения и наказания в виде физических упражнений. Рекруты рассматриваются как люди невежественные по отношению к профессии. В результате этого у них складывается комплекс неполноценности, они ожидают указаний сверху и становятся в итоге простыми исполнителями. В такой системе не допускаются какие-либо отклонения в линии поведения рекрутов.

Невоенная модель разработана и является сравнительно новой кон-

цепцией дисциплины и обучения. В ней отсутствует строгая иерархическая структура, существующая в военной и квазивоенной моделях. Обеспечение дисциплины направлено на развитие у рекрутов творческого мышления. В большинстве случаев в полицейских академиях этого типа не определен порядок или методы обращения друг другу, к преподавателям. Рекрутам демонстрируются образцы поведения самими преподавателями. Рекрутов в таких академиях обучают анализу, оценке, умению избегать и не повторять ошибок, достойному поведению, быть самодостаточными. Рекрута ориентируют на достижение успеха. Вместе с тем курсантов нацеливают на стремление помочь друг другу в достижении успехов в совместной службе, на благосклонность и активность в коллективе. Их личные качества, познания, подготовленность, опыт, идеи и мнения – все это и многое другое оценивается в коллективе, что повышает уровень социализации и развития группы.

В невоенной модели дисциплина имеет несколько иное понимание. По сути, дисциплина в этой модели является более осознанной, нежели в военной. Сторонники данной модели понимают дисциплину как управление поведением, достижение согласия, порядка и самообладания. Если рассматривать дисциплину в социальном аспекте в разных странах, то не трудно заметить, что она зависит от типа общества. Это же правило распространяется на обучающую среду. В прошлом среда обучения была ориентирована на наказание, враждебность, угнетение, страх и унижение. В современных полицейских академиях США формируется среда обучения, способствующая уважению человеческого достоинства, честности, свободе от репрессий и позитивному восприятию, где рекруты постигают азы взаимоотношений с людьми.

При обучении полицейскому ремеслу во многих полицейских академиях США используется невоенная модель, однако она может включать элементы квазивоенной. В процессе обучения при необходимости применяется принуждение. Департаменты сами определяют учебные заведения для подготовки своих сотрудников. В большинстве случаев выбор департаментов зависит от сложившейся традиции и географической близости. В настоящее время в США нет литературы, научных оценок, анализа, доказывающих или опровергающих пользу той или иной модели подготовки рекрутов.

Тест на физическую пригодность был введен в полицейских академиях штата Иллинойс с января 1990 г. как необходимое требование к рекрутам, поступающим для первоначальной подготовки. Прохождение теста на физическое развитие «гарантировало, что каждый рекрут, подвергающийся физическим и академическим нагрузкам, сможет их пере-

нести без риска причинения ему вреда и переутомления».³²⁰ При зачислении рекрута на службу департамент имеет возможность провести аналогичный тест на физическую пригодность с привлечением мобильных групп преподавателей за 45 дней до поступления в полицейскую академию или в ходе обучения. Рекруты, не проходившие предварительного тестирования, проходят его в первый же учебный день. Не прошедшие тест на физическую пригодность, в соответствии с правилами, по прошествии как минимум 48-и и максимум 72 часов должны вновь подвергнуться этому испытанию.

Институт Купера (Cooper Institute) в штате Техас разработал тест на проверку физической подготовки. Тест включает несколько упражнений: определенное количество приседаний за одну минуту; максимальное количество сгибаний туловища из положения лежа за одну минуту; бег на дистанцию в 1,5 мили (2,4 километра) на время³²¹. Невыполнение какого-либо из упражнений теста влечет исключение из академии. Только 7 из 9 рекрутов проходят его.

В ряде полицейских академий существует утренняя зарядка. В 70-80-х гг. она была построена на основе традиционной модели физической подготовки в военных лагерях. При этом не уделялось должного внимания разным уровням физической подготовки рекрутов, то есть не учитывались их индивидуальные особенности.

В 1990-х гг. в ряде учебных заведений был установлен процесс курсантских административных слушаний (аналог нашим судам чести), который стал традиционным административным наказанием. Если обнаруживалось, что какой либо из рекрутов нарушил те или иные правила, ему объявлялся устный или письменный выговор менеджером по учебной работе. При более серьезных нарушениях курсанты подвергаются административному заслушиванию, в ходе которого кем-либо из сотрудников в присутствии руководства академии рекруту предъявляется обвинение и назначается слушание. О дате слушаний уведомляется де-

³²⁰ Illinois Law Enforcement Training and Standards Board. State of Illinois P.O.W.E.R. Test Peace Officer Wellness Evaluation Report. – Springfield, IL: Illinois Law Enforcement Training and Standards Board. – 1990. – P.1

³²¹ В мае 1998 г. Институт Купера в г. Даллас издал установочный документ по тестам на физическую пригодность и стандартам. В нем были рекомендованы стандарты для тестов по физической подготовке. Стандарты рекомендовалось применять независимо от пола и возраста. Раздельные стандарты противоречат закону (Акт о гражданских правах от 1991 г.). Институт Купера установил новые стандарты, отражающие распределение уровней физической подготовки между федеральными, муниципальными и полицейскими агентствами штата. Данные тесты по физической подготовке должны включать: бег на 1,5 мили (мин/сек); бег на 300 метров (сек); сгибание туловища в положении лежа за один подход; максимальное количество отжиманий (количество); количество приседаний за одну минуту (количество); прыжки в высоту (дюйм).

партамент курсанта, чьи представители могут принять участие. Если будет установлена виновность курсанта, к нему применяются дисциплинарные меры взыскания, вплоть до исключения из академии. Рекруты могут иметь собственного представителя на процессе, приглашать свидетелей, представлять доказательства своей невиновности.

Чтобы обеспечить участие полицейского департамента в воспитательном процессе, академии практикуют следующий порядок: нарушитель лично сообщает руководителю департамента о допущенном проступке и его причинах. После ответного звонка из департамента менеджер по учебной работе объясняет шефу полиции, каковы будут последствия для рекрута в случае повторного нарушения дисциплины. Такая воспитательная мера влияет на рекрутов и наглядно демонстрирует им прямую связь академии с департаментами.

Как правило, все полицейские академии требуют от курсантов ношения формы одежды того департамента, из которого они прибыли и/или специально установленную форму, имеющую символику полицейской академии, где они обучаются.

Форму департаментов рекруты должны одевать по определенным дням, а также на строевые смотры, на практические занятия, дабы ощутить реальность выполняемых практических упражнений. Форма департаментов используется также на выпуске молодых специалистов из полицейской академии. Как правило, все полицейские академии проводят специальные строевые занятия и строевые смотры. Во время строевого смотра рекруты обучаются маршировать и отдавать честь. Также они обучаются тому, как надлежит обращаться к сотрудникам академии и друг к другу. К курсантам обращаются по фамилии. Для этого на рубашках они носят карточки с полным именем, а на столах в учебном классе перед ними помещаются таблички с фамилиями.

Чтобы обеспечить качество обучения, преподаватели сами должны постоянно демонстрировать высокие этические нормы поведения и соответственно, требовать их исполнения от курсантов. В 80-х гг. в полицейских академиях не были четко определены этические нормы поведения полицейских-курсантов. За основу документов, регулирующих этические нормы поведения, как правило, берут кодексы чести военных учебных заведений, которые адаптируют их применительно к полицейской академии. Так, например, кодекс рекрута Института полицейской подготовки при университете Иллинойса чрезвычайно прост: "Курсант не должен лгать, вводить в заблуждение, воровать и не допускать, чтобы это делали другие". Руководство академий в первый же день занятий каждого нового набора рекрутов разъясняет, что представляет собой кодекс чести и какова ответственность за его нарушение. Курсантам со-

общается, что при нарушении ими кодекса чести, если это будет доказано, они будут отчислены. Нарушением курсантского кодекса чести является и недонесение информации учащимся о ставшем ему известном нарушении. Хорошо осведомленные относительно правил кодекса чести рекруты, узнавшие о нарушении, дают возможность нарушителю самому доложить об этом.

Отчисление из Академии за нарушение кодекса чести автоматически влечет увольнение офицера из его департамента. Курсантский кодекс чести является достаточной основой для искоренения круговой поруки среди офицеров полиции. Вчерашние выпускники станут иначе относиться к коррумпированным коллегам. Такая практика сообщения рекрутами о своих нарушениях шефам и шерифам департаментов привела к тому, что количество нарушений правил студентами значительно уменьшилось. Ряд полицейских академий имеют должность капеллана, который одновременно является преподавателем этики. Для того чтобы получить право преподавать этику курсантам академий, необходимо прослушать курс профессиональной этики при одном из университетов.

Анализ профессиональной подготовки полицейских в США позволяет обнаружить некоторые весьма прогрессирующие закономерности в профессиональной подготовке.

Во-первых, это практическая направленность подготовки. Опытные полицейские приходят в полицейские академии как почасовые преподаватели и при помощи сюжетно-ролевых игр закрепляют свой субъективный опыт в новом поколении сотрудников. Во-вторых, это углубляющаяся специализация подготовки, в которой департаменты очень нуждаются по причине растущей диверсификации преступного мира и, как следствие, растущей многофункциональности полицейских участков. В-третьих, это региональная стандартизация профессиональной подготовки (на уровне штата), осуществляющаяся через усиление политического влияния советов по стандартам и полицейской подготовки.

3.3. Правовые условия закрепления полицейских в процессе прохождения испытательного срока, служебной подготовки и получения высшего образования

После окончания полицейской академии кадеты еще не готовы работать самостоятельно, поскольку они не обладают достаточным опытом, соответствующими знаниями и уверенностью в правильности выполняемых действий и принимаемых решений. Поэтому большинство департаментов полиции в США устанавливают испытательный срок, длящийся от нескольких недель до полутора лет. В среднем офицер американской полиции проводит 125 дней с офицером-наставником, чьи обязанности заключаются в обучении новобранца «на собственном примере», определении слабых сторон новичка, и предоставлении ему возможности подконтрольно проявить инициативу.³²² Анализ нормативных документов показал, что в настоящее время только в семи штатах из пятидесяти эта разновидность стажировки и практического обучения является обязательной по закону, хотя испытательный срок как форма вхождения в должность и стажировки используется повсеместно.³²³

В соответствии с законодательными актами, один из опытных офицеров полиции закрепляется за сотрудником в целях прохождения испытательного срока. Он именуется «офицером полевой подготовки» (Field Training Officer). На этот период составляется план вхождения в должность, который в американской полиции называют «программой полевой подготовки» (Field Training Program). Считается, что первой программой полевой подготовки была стажировка, установленная для новобранцев в 1972 г. в полицейском департаменте Сан-Хосе штата Калифорния.³²⁴ Офицер по полевой подготовке обеспечивает помощь новичку в этой трансформации. Цель программы полевой подготовки и оценки – убедиться, что действия офицера-новобранца соответствуют закону и требованиям департамента полиции.³²⁵

В достижении этой цели офицер по полевой подготовке выполняет множество функций. Важнейшие качества офицера-наставника – это обла-

³²² Hughes T., Sanders B., Langworthy R. Police Forum. – 1996. – № 6(2). – P. 18-20.

³²³ Flink W.L. The International Association of Directors of Law Enforcement Standards and Training. Sourcebook: Executive Summary. – Richmond VA: CJ Data / Flink & Associates, 1997. – P. 89

³²⁴ Gaines L.K., Kappeler V.E., Vaughn J.B. Policing in America. – 2nd ed. – Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co., 1997. – P. 146.

³²⁵ LaGrange R.L. Policing American Society. – 2nd ed. – Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1998. – P.305-306.

дание опытом и способностью принять на себя всю полноту ответственности при патрулировании.³²⁶ К офицеру по полевой подготовке предъявляются определенные квалификационные и психологические требования: он должен обладать знаниями, умениями и способностями полицейского офицера на уровне выше среднего и коммуникабельностью для эффективного взаимодействия с кандидатами в офицеры. Его поведение должно быть достаточно гибким для успешной подготовки и правильной оценки действий молодых сотрудников.

Так как офицер по полевой подготовке – ключевая фигура в достижении целей программы вхождения в должность, отбор кандидатов осуществляется очень тщательно. Критериями, принимаемыми во внимание при отборе офицера по полевой подготовке, являются: служебная характеристика, которая должна отражать высокий уровень инициативы и самомотивации, готовность к эффективному общению в качестве наставника и умение четко и ясно излагать мысли, идеи и принципы. Избранный в качестве кандидата на должность наставника проходит 40-часовой курс государственной сертифицированной подготовки для того, чтобы обрести навыки оказания практической помощи при вхождении в должность и уметь адекватно оценивать поведения кандидатов в офицеры. Однако на практике офицерами-наставниками в американской полиции являются, как правило, сотрудники, имеющие незначительный стаж работы. Исследование, проведенное в масштабах США, показало, что средний стаж пребывания в должности офицера до начала работы в качестве наставника в период между 1990 и 1994 гг. снизился с 2,6 лет до 1,9 года.³²⁷

Оценку работы новобранца офицер-наставник осуществляет в одних департаментах ежедневно, в других – еженедельно. Как правило, оценка носит формализованный и детальный характер.³²⁸

Программа подготовки офицеров-новобранцев состоит, как правило, из трех-пяти так называемых стадий, или фаз. *Первая фаза* продолжительностью до 16 недель предусматривает окончание полицейской академии и успешную сдачу сертификационного экзамена на должность полицейского офицера данного штата. После окончания академии офицер-новобранец проходит курс ориентирующей подготовки офицера-

³²⁶ *McC Campbell M.S.* Field Training for Police Officers: State of the Art. National Institute of Justice, Research in Brief. U.S. Department of Justice. – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1986. – P. 7.

³²⁷ *Langworthy R., Hughes T., Sanders B.* Law Enforcement Recruitment, Selection and Training: A Survey of Major Police Departments in the U.S. Academy of Criminal Justice Sciences. – Police Section. 1995. – P. 39.

³²⁸ *Conser J.A., Russell G.D.* Law Enforcement in the United States. – Gaithersburg, MA: An Aspen Publication, 2000. – P. 332.

новобранца. Эта недельная теоретическая программа знакомит офицера-новобранца с различными местными муниципальными нормативными актами, постановлениями, указаниями, порядками и предшествует закреплению за определенным офицером полевой подготовке. В дополнение офицер-новобранец обеспечивается справочником офицера-новобранца, который остается у него и предназначен для офицеров-наставников и руководителей смены для осуществления контроля фазы полевой подготовки. Справочник имеет десять разделов, содержащих подробный перечень форм проверки выполнения задач, чтобы офицер полевой подготовке мог оценить зрелость базовых навыков.

Вторая фаза в ряде случаев именуется стадией «подготовки и оценки деятельности» и продолжается 12-13 недель после окончания академии и теоретической программы, в течение которых офицер-новобранец начинает применять полученные знания в условиях патрулирования при поддержке со стороны офицера полевой подготовке (наставника). Во время этой фазы подготовка офицера-новобранца осуществляется во всех трех сменах – дневной, вечерней и ночной, и молодой сотрудник закрепляется за офицером полевой подготовке каждой смены, чтобы узнать специфические особенности каждой из них и различные стили поведения офицеров.

Как правило, в течение первых двух недель данной фазы офицер-наставник не оценивает действий новобранца, давая ему возможность освоиться в полицейском департаменте.³²⁹ Во время прохождения этой фазы офицер-новобранец сроком на одну неделю закрепляется для работы в отделе уголовных расследований, отделе работы с молодежью, а также для работы в течение недели в отделе сообщений и заявлений, чтобы получить представление о работе этих подразделений.

В течение первой недели второй фазы офицер-новобранец получает только устные оценки и замечания от офицера полевой подготовке. Этот «период ориентации» предназначен для того, чтобы позволить новобранцу ближе ознакомиться с новым окружением без сопутствующего стресса и ежедневной письменной критики. Начиная со второй недели второй фазы, офицер полевой подготовке заполняет ежедневный обзорный отчет по каждому пункту обязанностей новобранца. Отчет содержит необходимую информацию для обеспечения административного контроля над служебным ростом каждого офицера-новобранца. В отчете оцениваются действия новичка по 7-бальной шкале, начиная с оценки «не соответствует программе полевой подготовки» (1 балл) и заканчивая

³²⁹ *McC Campbell M.S.* Field Training for Police Officers: State of the Art. Research in Brief. – Washington, D.C.: National Institute of Justice, 1986. – P. 4.

– «наиболее соответствует программе полевой подготовки» (7 баллов). Серединой шкалы является уровень «минимально соответствует» (4 балла). Выставление оценки «2» и ниже или «б» и выше требует кратких комментариев с указанием причин соответствующего оценивания.

Соответствие или несоответствие программе полевой подготовки оценивается в сравнении с уровнем удовлетворительной подготовки офицера-новичка. Для определения достигнутого уровня принято считать, что офицером-новичком с удовлетворительным уровнем подготовки является новобранец, не имевший ранее опыта правоохранительной деятельности, который может самостоятельно работать после окончания академии и программы полевой подготовки.

Форма ежедневного обзорного отчета включает в себя оценку действий, которая производится по десяти категориям:

- 1) управление транспортным средством;
- 2) умение ориентироваться на местности, знание своего участка;
- 3) навыки ведения документации, умение составлять рапорта и докладные;
- 4) действия в реальных условиях, осмысленность поступков сотрудника;
- 5) действия на месте происшествия, соблюдение процессуальных норм;
- 6) навыки владения средствами связи;
- 7) знание уголовного и административного законодательства;
- 8) знание требований и процедур полицейского департамента (приказы и инструкции);
- 9) навыки регулирования дорожного движения;
- 10) коммуникативные навыки (взаимоотношения с людьми);

Все эти категории подобраны таким образом, чтобы выявить способности офицера-новобранца действовать на месте, выполняя стандартные полицейские задачи.

В течение последних двух или трех недель второй фазы новобранец действует практически самостоятельно. Новобранец управляет полицейским автомобилем и осуществляет все полицейские действия без непосредственного надзора со стороны офицера по полевой подготовке. Офицер по полевой подготовке в это время выступает лишь в качестве наблюдателя, оценивающего способности новобранца. Офицер не вмешивается в действия новобранца, за исключением случаев, не терпящих отлагательства, или когда ситуация развивается так, что новобранец не способен ее контролировать. Если по завершении второй фазы офицер по полевой подготовке будет уверен, что новобранец достиг соответствующего уровня знаний и навыков, чтобы действовать как компетентный со-

трудник полиции, он дает рекомендацию допустить новобранца к третьей фазе программы.

Третья фаза – завершающая, в которой офицер-стажер допускается к самостоятельному одиночному патрулированию под контролем начальников смен. Во время этой фазы начальники смен заполняют ежемесячные обзорные отчеты, основанные на ежедневных рапортах о деятельности проходящего испытательный срок офицера. Анализ документов департаментов показывает, что ежедневные рапорта имеют, как правило, следующие рубрики: 1) внешний вид; 2) отношение к работе (восприятие критических замечаний, отношение к работе полицейского); 3) знания (инструкций и документов департамента, уголовного и уголовно-процессуального законодательства, правил дорожного движения, городских нормативных актов); 4) навыки (вождение автомобиля, ориентирование на местности, время реагирования на вызов по телефону, аккуратность, составление рапорта, обеспечение безопасности, контроль конфликта, решение возникающих задач, использование радиосвязи, проведение расследования, патрулирование, использование оружия и специальных средств); 5) взаимоотношения (с гражданами, представителями меньшинств, наставниками, руководителями, коллегами).³³⁰

По истечении десятимесячного испытательного срока специальный совет по подготовке полицейского департамента оценивает успешность вхождения в должность.

Для того чтобы убедиться в результативности программы полевой подготовки, офицера-новобранца просят заполнить анкету, вопросы которой позволяют ему оценить процесс вхождения в должность со своей стороны. Анкета содержит перечень вопросов, которые затем используются при подготовке офицеров-новобранцев во время первой недели полевой подготовки. По данным исследования в масштабах всех США в 1995 г., можно сделать вывод, что только 56 % сотрудников полиции считают необходимым, чтобы программа полевой подготовки соответствовала блокам знаний, умений и навыков полицейской академии.³³¹

Хотя и не существует анализа эффективности программы полевой подготовки во всех правоохранительных органах США за период с начала 1970-х гг., отдельные научные работы позволяют сделать определенные выводы. Так, в период между 1981 и 1985 г. только 81 % муж-

³³⁰ *Doerner W.G.* Introduction to Law Enforcement: An Insider's View. – Boston: Butterworth-Heinemann, 1998. – P. 85.

³³¹ *Langworthy R., Hughes T., Sanders B.* Law Enforcement Recruitment, Selection and Training: A Survey of Major Police Departments in the U.S. Academy of Criminal Justice Sciences. – Police Section, 1995. – P. 57.

чин и 79 % женщин, 88 % белых американцев и 64 % афроамериканцев успешно завершили программу вхождения в должность полицейского.³³²

Исследования восприятия программы полевой подготовки со стороны офицеров полиции, прошедших ее, показало, что подавляющее большинство сотрудников были удовлетворены как качеством, так и результатами подготовки.³³³

Вместе с тем программа полевой подготовки сотрудников правоохранительных органов США имеет много нерешенных проблем. Главным препятствием в дальнейшем развитии программы является слабое финансирование, из-за которого офицер-наставник не получает достаточной компенсации за свои усилия. Во-вторых, руководство правоохранительного органа очень часто просто игнорирует рекомендации офицера-наставника уволить нерадивого молодого сотрудника.³³⁴ В-третьих, сами офицеры-наставники имеют слабые навыки письменного изложения своих впечатлений, мнений и рекомендаций, что подчас вызывает определенное непонимание и противоречия. И, в-четвертых, выполнение функций офицера-наставника сопровождается неоправданно большим потоком бюрократических функций. Например, наставник обязан ежедневно заполнять многостраничную форму оценивания действий молодого сотрудника, что не может не отражаться на результативности собственно работы полицейского.

Система повышения квалификации и служебной подготовки (in-service training) представляет собой важнейший блок профессиональной подготовки сотрудников полиции.

Первая программа служебной подготовки была создана в 1908 г. в городе Беркли, штат Калифорния по инициативе реформатора полицейской подготовки Августа Волмера. В настоящее время служебная подготовка получила повсеместное распространение, хотя в ряде штатов, в соответствии с законодательством, она не является обязательной для сотрудников. Служебная подготовка организуется силами руководства полицейских департаментов и специальных институтов. Федеральные статуты, являясь правовой основой в деятельности полицейских агентств, могут обязать правоохранительные органы изучать опреде-

³³² *Doerner W.G., Speir J.C., Wright B.S.* An Analysis of Rater-Ratee Race and Sex Influences upon Field Training Officer Program Evaluations. // *Journal of Criminal Justice*. – 1989. – № 17(2). – P. 103-144.

³³³ *Fagan M.M.* How Police Officers Perceive Their Field Training Officer // *Journal of Police Science and Administration*. – 1985. – № 13(2). – P. 138-152.

³³⁴ *Molden J.B.* Five Common Problems: FTO's Everywhere Have Similar Complaints // *Law and Order*. – September 1994. – P. 19-20.

ленную тематику.

В статье 1720.10 Межправительственного акта служебной подготовки штата Иллинойс говорится, что служебная подготовка должна быть организована таким образом, чтобы она способствовала решению проблем департамента.³³⁵ В зависимости от нормативных актов и положений различных штатов служебная подготовка (повышение квалификации) может быть как обязательной, так и добровольной. Нормативные документы 33 штатов обязывают офицеров полиции пройти служебную подготовку, в том числе: 21 штат требует от офицеров полиции ежегодного прохождения служебной подготовки, 6 штатов - каждые 2 года и 5 штатов - каждые 3 года. В штате Флорида полицейские должны проходить подготовку каждые 4 года.

Продолжительность служебной подготовки также может варьироваться от штата к штату и от департамента к департаменту. В среднем она составляет от 8 до 48 часов.

В обязательную служебную подготовку, как правило, входит огневая подготовка, изучение законодательства штата, в котором расположен полицейский департамент, и некоторые другие виды подготовки.

Можно выделить следующие формы осуществления служебной подготовки:

– ежедневная служебная подготовка во время утренних разводов и построений в полицейских департаментах продолжительностью от 5 до 25 минут проводится руководством агентства;

– служебная подготовка в специально отведенное время проводится несколько раз в неделю (по усмотрению департамента) либо офицерами департамента, либо специально приглашенными преподавателями;

– служебная подготовка с выездом в учебные или другие учреждения, а также в полицейские академии. Такой вид подготовки организуется (для удобства департаментов) на непродолжительное время: от 1 до 4 дней. Обучение осуществляется как сертифицированными, так и несертифицированными преподавателями.

Некоторые исследователи вопросов служебной подготовки считают, что самым экономичным способом осуществления служебной подготовки являются занятия во время разводов и построений, так как не требуется затрат на оплату услуг преподавателей.³³⁶ В отличие от базовой подготовки, где преподавать в полицейских академиях могут только лица, сертифицированные полицейскими советами по стандартам, для

³³⁵ См.: Section 1720.10 Course Requirements, Part 1720: Illinois Police Training Act. – P.34.

³³⁶ *Konkler G.* In-service training in economically distressed times // FBI Law Enforcement Bulletin. – November 1988. – P.1-4.

служебной подготовки нормативными актами этого не предусмотрено. Поэтому теоретически любое лицо может заключить контракт с полицейским департаментом на организацию обучения. В 31 штате США из 50 существуют определенные санкции за непрохождение курса служебной подготовки.

В штате Иллинойс служебная подготовка не входит в разряд обязательной подготовки, требуемой в соответствии с законодательством штата или внутренними положениями полицейских департаментов.

Система организаций, осуществляющих на данный момент служебную подготовку в штате Иллинойс, была образована на основании «Межведомственного акта служебной подготовки правоохранительных органов», разработанного Советом по стандартам и полицейской подготовке в октябре 1981 г. Местным органам власти были делегированы полномочия по внедрению новой концептуальной и организационной структуры путем создания на коллегиальной основе мобильных командных подразделений (Mobile Team Unit) или мобильных подразделений подготовки (Mobile Training Unit – МПП) – институтов служебной подготовки и курсов повышения квалификации для офицеров полиции штата и местной полиции. Как правило, МПП объединяет от двух до ста единиц местных органов власти. МПП это некоммерческая правительственная организация, управляемая и руководимая членами избранного совещательного комитета, возглавляемого председателем либо одним из членов Совета по стандартам и полицейской подготовке. Помимо совещательного комитета МПП состоит из избранных местных официальных лиц (это могут быть члены комитета округа, мэры городов) и представителей местной системы уголовного правосудия (начальники полиции и шерифы данного региона). Такой состав участников МПП объясняется тем, что именно эти представители владеют полной информацией о ситуации в своем регионе. Будучи специалистом в той или иной сфере деятельности, каждый может безошибочно определить нужды региона и полицейских департаментов и сформулировать их потребности для проведения необходимой подготовки.

В функции подразделения должно входить осуществление служебной и иной подготовки для офицеров правоохранительных органов в определенное расписанием время в выбранном или обозначенном месте и в определенном территориальном регионе. Совет, создавая мобильные подразделения, территориально разделил штат Иллинойс на 16 регионов и обеспечил относительную территориальную доступность для офицеров полиции, позволяющую рационально использовать отведенное время на служебную подготовку и не создавать проблем полицейским департаментам, которым необходимо находить замену офицерам

полицейской полиции на время их обучения. Разделение на регионы было произведено в зависимости от количества населения, проживающего на определенной территории, и соответственного числа полицейских участков и офицеров полиции в них. Мобильные подразделения успешно конкурируют с академиями и институтами, поскольку последние не получают грантов (целевого финансирования) Совета и проведение курсов повышения квалификации не входит в их обязанность, поэтому служебная подготовка и повышение квалификации все более становятся привилегией первых. Они сертифицированы комиссией и получают от нее 50% своего бюджета. Кроме того, имея местное подчинение, они пользуются поддержкой местных органов власти. Мобильные подразделения ежегодно разрабатывают курсы и предлагают их полицейским департаментам бесплатно. Но, чтобы получить такую бесплатную подготовку, департамент должен заплатить ежегодный взнос за членство в Общенациональной системе повышения квалификации, в которую входят все мобильные группы подготовки. Суммы членских взносов определяются мобильным подразделением в таких размерах, чтобы ни один департамент не был лишен подготовки из-за нехватки средств.

Оставшиеся 50% бюджетных средств подразделения получают от местных органов власти тех районов, где работает группа. Причем как минимум 10% этих средств должны поступать наличными, а 40% складываются за счет обучающихся. Средства, приходящиеся на долю штата, выплачиваются ваучером поквартально.³³⁷ Плата для членов невелика (в настоящее время это 65 дол. за каждого аттестованного офицера ежегодно). В самом общем виде цели мобильных подразделений заключаются в следующем:

- осуществление служебной подготовки и повышения квалификации офицеров с целью повысить уровень их знаний, обучить навыкам и методам, необходимым в правоохранительной деятельности;
- обеспечение персонала правоохранительных органов возможностями для обучения в пределах их собственных регионов и на гибкой основе (учитывая график их работы);
- обеспечение качественного обучения по таким проблемам, выбор которых основывается на специфических потребностях текущего момента.

Мобильные подразделения обеспечивают подготовку по таким проблемам, как программы по борьбе с незаконным оборотом алкоголя и

³³⁷ *Jurkanin T.J.* A Statewide System of In-Service Training. – Springfield, IL: Illinois Law Enforcement Training and Standards Board, 1998. – P.9.

наркотики, обучение кинологов, планирование карьеры полицейского, общение с представителями средств массовой информации, полицейская этика, технические средства, огнестрельное оружие, организованные преступные сообщества, интервьюирование и допросы, а также по многим другим юридическим, управленческим и надзорным программам.

В настоящее время мобильные подразделения уделяют повышенное внимание частичному, вспомогательному и резервному обучению офицера полиции. Чтобы такая подготовка была более эффективной, с 1996 г. были приняты специализированные направления обучения: а) программа приведения в соответствие неполной подготовки; б) специализированная программа обучения, проверки и закрепления изученного. Законодательные акты, устанавливающие эти программы, требуют, чтобы офицеры полиции, не прошедшие полного курса обучения, завершили его в соответствии с требованиями полного стандарта подготовки сотрудника правоохранительного органа. Хотя с технической точки зрения такая переподготовка эквивалентна программе полицейской академии, она была поручена мобильным группам.

Особое значение придается повышению квалификации и подготовке сотрудников, занимающих управленческие должности. На федеральном уровне эту разновидность подготовки обеспечивает Национальная полицейская академия ФБР, Северо-западный институт дорожного движения, Южный полицейский институт.

На уровне штата различные формы повышения квалификации предлагают «Международная ассоциация управляющих городами», «Международная ассоциация шефов полиции» и «Американская ассоциация менеджмента».

В ряде штатов созданы свои особые учебные заведения, ориентированные на подготовку и переподготовку сотрудников, занимающих управленческие должности. Одним из таких учебных заведений в штате Иллинойс является «Иллинойский институт руководящих работников правоохранения», образованный в 1992 г. Институт, наряду с повышением квалификации управленцев, выполняет и исследовательскую функцию. Основным курсом, преподаваемым в этом институте, – программа менеджмента для руководящих работников (132 учебных часа). Данный курс рассчитан на 6 недель и предусматривает анализ таких проблем, как общественные связи полиции и средства массовой информации, новое в административном праве и законодательстве, связь с управляющими города и политические структуры, лидерство, управление и навыки переговоров, проблемы отношений с сотрудниками, оценка исполнительской дисциплины, коммунальная полиция, контроль над организованными преступными группировками и т.д. Курс начинается с двухдневного семинара

ра, в котором непосредственное участие принимают руководящие работники. Далее в течение шести недель они выполняют различного рода аналитические и исследовательские задания.

Вторым по значению курсом является программа для новых шефов полиции, предусматривающая 40 часов занятий по следующей проблематике: профессиональная этика, лидерство, профсоюзы полицейских и ведение переговоров о заключении с ними коллективного договора, обеспечение дисциплины, вопросы общественной безопасности, гранты, планирование бюджета, новое в законодательстве и другие.

Указанный институт работает вместе с мобильными группами, обеспечивая доступ к повышению квалификации практически всех руководящих работников полиции штата.³³⁸

На уровне муниципалитетов ряд крупных полицейских департаментов предлагает свои собственные курсы повышения квалификации для менеджеров агентств.

Если система первоначальной подготовки рекрутов сложилась и функционирует в целом успешно, то повышение квалификации управленческого персонала правоохранительных агентств в США имеет много нерешенных проблем. Только несколько штатов в настоящее время требуют от полицейских департаментов повышения квалификации и служебной подготовки для управленцев. Очень редко перед назначением на должность управленец проходит подготовку. Практически ни в одном из штатов не определяются потребности в подготовке управленцев.

Существуют многочисленные трудности в обеспечении специализированной подготовкой сотрудников, получивших продвижение по службе. Большой редкостью являются, например, специальные курсы для сержантов, получивших новое назначение. Если институт наставничества широко распространен в отношении вновь принятых на службу сотрудников, то обеспечить наставниками управленцев представляется затруднительным. Одна из серьезных проблем – несогласованность подготовки управленцев и их подчиненных. Достаточно часто можно обнаружить некомпетентность управленцев, поскольку они не получили соответствующей подготовки.

Подтверждение этому обнаруживается в результатах исследования, проведенного Гарвардским университетом в 1991 г., опросившим 169 полицейских департаментов на предмет общего объема специальной подготовки, полученной управленцами перед назначением на высшую должность (табл. 12).³³⁹

³³⁸ Illinois Law Enforcement Executive Institute. – Macomb: Western Illinois University, 1999. – P.2-7.

³³⁹ Hough R.M. How deep is Your Bench // The Police Chief. – November 1991. – P. 33.

**Объем служебной подготовки в зависимости
от численности департамента**

Численность департамента	Начальствующий состав (часов подготовки)	Руководящие работники (часов подготовки)
Менее 50 сотрудников	62	88
От 50 до 300 сотрудников	129	99
Свыше 300 сотрудников	72	65

Поскольку американская система полицейской подготовки является децентрализованной, а потребность в стандартизации и унификации подготовки возрастает на всех уровнях юрисдикции, является устойчивой компенсаторная функция, реализующаяся в создании и развитии различного рода добровольных ассоциаций и организаций, обеспечивающих разработку единых подходов в обучении курсантов и продвижении передовых методов педагогики. К числу наиболее влиятельных организаций следует отнести: «Американское общество преподавателей правоохранительных агентств» (The American Society of Law Enforcement Trainers – ASLET), образованное в 1987 г. и насчитывающее около 6 тыс. членов; «Американскую ассоциацию офицеров-наставников» (National Association of Field Training Officers – NAFTO), созданную в 1991 г. в целях развития программ наставнической подготовки сотрудников полиции.

Правовое регулирование испытательного срока (стажировки) и служебной подготовки сотрудников полицейских агентств имеет также и судебный аспект. Во-первых, с 1970-х гг. суды различной юрисдикции стали преследовать полицейские департаменты за некачественную или неполную подготовку сотрудников, которые допускали те или иные правонарушения, ущемления прав граждан. Так, прецедентным решением стал приговор по делу «Турпин против Маллет» в 1980 году, признавшим, что полицейский департамент проявил преступную халатность, не обеспечив должной подготовки сотрудника, совершившего преступление.³⁴⁰ В этих судебных решениях подчеркивалась ответственность именно полицейских департаментов за некачественную про-

³⁴⁰ *Turpin v. Mallet*, 619 F. 2d 1961 (1980)

фессиональную подготовку сотрудников.

Во-вторых, в ряде судебных решений истцы по гражданским делам успешно доказали, что полицейские академии не обеспечили должной подготовки, в результате чего сотрудниками правоохранительных органов были совершены преступления. Так, прецедентным решением стал приговор по делу «Сэйджер против города Вудлэнд Парк», в котором было доказано, что полицейская академия, проводя занятия по методам задержания преступника, обучала курсантов с использованием методики «Чего не следует делать при задержании». Поэтому сотрудник не знал, что ему следует предпринять в данном конкретном случае.³⁴¹

В результате подобных судебных решений в настоящее время в штате полицейских академий обязательно есть юрист, который определяет законность тех или иных методов подготовки, а также ее содержание. Главную проблему, которую решает юрисконсульт полицейского учебного заведения, можно сформулировать так: допустимо ли привлечение учебного заведения к ответственности за недостатки объема, содержания подготовки и используемой методики обучения.

В-третьих, в 1980-х гг. состоялся ряд судебных решений, доказавших, что полицейские департаменты не обеспечили сотрудников качественной служебной подготовкой, в результате чего последние совершили преступления. Так, в деле «Кибб против города Спрингфилд» было доказано, что полицейский департамент не довел до сведения сотрудника инструкцию о преследовании преступника, скрывающегося с места происшествия в автомобиле, что повлекло за собой смерть гражданина.³⁴² Обобщая многочисленные судебные решения, доказывающие некачественную подготовку сотрудников или ее отсутствие, можно выделить несколько наиболее часто встречающихся правовых просчетов со стороны правоохранительных агентств в этой области: 1) новые нормы, законодательно закрепленные, не были включены в служебные инструкции и не доведены до личного состава агентства; 2) не проводилась служебная подготовка для рядового состава; 3) не проводилась служебная подготовка для руководящего состава; 4) не были разработаны служебные инструкции в соответствии с новыми нормативными документами; 5) игнорировались требования сотрудников о необходимости дополнительной подготовки.³⁴³

Подобная юридическая практика в значительной степени корректи-

³⁴¹ Sager v. City of Woodland Park, 543 F. Supp. 282 (1982).

³⁴² Kibbe v. City of Springfield, 777 F. 2d 801 (1985).

³⁴³ Kappeler V.E. Critical Issues in Police Civil Liability. – 2nd ed. – Prospect Heights, IL: Waveland Press, Inc, 1997. – P. 197-198.

рует действия руководства правоохранительного органа. В редких случаях руководитель возьмет на себя ответственность направить на выполнение специального задания сотрудника, не получившего соответствующей подготовки. Все полицейские академии и другие учебные заведения хранят в своих архивах поурочные планы, журналы посещаемости курсантов, раздаточные материалы, видеоматериалы, а также снимают на видео действия курсантов для возможного подтверждения в суде сформированных навыков и умений.

Таким образом, объем и перечень тем, курсов, проблем, которым следует обучить персонал правоохранительного органа, постоянно растёт и намного превышает любой установленный срок подготовки. Соответственно, нынешний полицейский администратор должен положиться на компетентный персонал при определении приоритетных направлений обучения, так как никто не может быть экспертом во всех областях правоохранительной деятельности. Управление правоохранительными органами стало чрезвычайно комплексным, и обучение персонала представляет лишь небольшую часть всего необходимого, которая, тем не менее, далеко не последняя по важности. Подготовка офицера к несению службы в современном обществе стала комплексной задачей и требует дополнительного обучения, помимо базового учебного плана полицейских академий.

Проблема высшего образования в американской полиции стала обсуждаться в научной и специальной литературе в США в связи с озабоченностью общественности и государства в отношении качественных характеристик сотрудников полиции.

В 1925 г. Президент Кулидж создал первую Национальную Комиссию по соблюдению и обеспечению законности, которую обычно называют Комиссия Викаршама, по имени бывшего прокурора США Джорджа Викаршама, ставшего ее председателем. Комиссия пришла к выводу, что только через реализацию требований высшего образования американская полиция сможет обеспечить потребности общества.

Следующий шаг в указанном направлении был сделан в 1967 г., когда Президентская комиссия по правоохранению и администрации юстиции рекомендовала в качестве важнейшей цели полицейских департаментов получение степени бакалавра всеми полицейскими, имеющими общие властные полномочия.³⁴⁴ В 1973 г. «Национальная совещательная комиссия по стандартам и целям уголовного правосудия» (Комиссия Петерсона) рекомендовала полицейским агентствам установить к 1982 году при приеме на работу требование наличия

³⁴⁴ The Challenge of Crime in a Free Society. 1967. – P. 110.

оконченного четырехлетнего высшего образования в колледже или университете, имеющих аккредитацию.

Ввиду децентрализации системы правоохранительных органов в США, рекомендации не носили обязательного характера и не были перенесены на практику. Опрос полицейских, проведенный в 1988 г. в 699 департаментах, показал, что средний уровень образования и белых, и афроамериканских офицеров не превышает 14 лет, что соответствует корреспондентской степени (Associate Degree), присваиваемой по окончании двухгодичного или районного (коммунального) колледжа. По данным Доклада Бюро Юстиции, подготовленного в 1996 г., только 12 % местных полицейских департаментов при приеме на работу требуют завершения хотя бы одного семестра в колледже, 1% департаментов – получение четырехлетнего образования и 7% – двухлетнего образования в колледже.

Проблема высшего образования рассматривается в научной литературе в нескольких плоскостях. Во-первых, исследователями предприняты многочисленные попытки установить конкретное влияние высшего образования на эффективность работы полицейского.

Вторая широко обсуждаемая в литературе проблема связана с выбором того или иного типа высшего образования для офицеров полиции. Большинство авторов считают, что получение высшего образования по специальности уголовного правосудия (criminal justice) более всего соответствует работе в полиции. Не укладывается в данное представление опыт Федерального бюро расследований, которое много лет назад установило и использует требования получения высшего образования в различных областях знаний для своих агентов: право (диплом о юридическом образовании); бухгалтерия (диплом об окончании четырехлетнего колледжа или университета по специальности «бухгалтерия»); иностранный язык (диплом об окончании четырехлетнего учебного заведения при условии свободного владения иностранным языком); естественные науки и техника (диплом о получении магистерского диплома в области компьютерной техники или по близкой ей специальности, или в области математики, физики, инженерии, бизнеса).

Те полицейские департаменты, которые следуют требованиям получения высшего образования полицейскими, чаще всего используют следующие аргументы в защиту своей позиции:

- 1) лучшая подготовленность в области применения полицейских процедур, функций и принципов деятельности полиции;
- 2) более глубокое понимание своей профессиональной роли и важности системы уголовного правосудия для общества в целом;

3) приемлемый психологический тип личности, отличающийся такими качествами, как бдительность, отзывчивость, гибкость, инициативность, интеллигентность;

4) более широкий спектр навыков межличностного характера: коммуникативность, ответственность, лидерство;

5) более развитая способность к анализу ситуации, умение действовать по усмотрению, независимо от других, принимать правомерные решения;

б) моральная устойчивость, отражающая высокую степень сознательности и таких качеств, как честность, надежность и терпимость, соответствующая система индивидуальных ценностей, удовлетворяющая функциям полиции в демократическом обществе.³⁴⁵

Критики требований о высшем образовании для полицейских обращают внимание прежде всего на то, что женщины и представители меньшинств, имеющие дипломы университетов и колледжей, вряд ли попытаются стать полицейскими. Также существует мнение, что возрастающее число людей с высшим образованием не сможет разрешить проблемы в сфере правоохранительной деятельности.³⁴⁶

Типичными аргументами, направленными против получения высшего образования полицейскими, являются положения, сформулированные в работе О'Рурке:

1) поскольку многие прекрасно зарекомендовавшие себя полицейские не имеют высшего образования, следовательно, оно не является необходимостью;

2) многие сотрудники, имеющие дипломы, не являются добросовестными полицейскими;

3) прием на работу представителей меньшинств будет приостановлен, так как даже сейчас их трудно привлечь на работу, хотя требуется всего лишь среднее образование;

4) многие выпускники будут испытывать чувство неудовлетворенности, исполняя рутинные обязанности полицейской работы;

5) выпускники университетов будут ожидать особого отношения и назначения на предпочтительные должности;

б) многие сотрудники посещают занятия в колледже в надежде на будущие материальные выгоды;

³⁴⁵ Sterling J. W. The college level entry requirements // The Police Chief. – 1974. – № 41(8). – P. 28.

³⁴⁶ Police Executive Research Forum. A Newsletter of the Police Executive Research Forum, 1992, May/April. – P. 6; Police Executive Research Forum. (1998, December); A Newsletter of the Police Executive Research Forum. – December 1998. – № 12, (1/2). – PP. 1-3.

7) возникает антагонизм между получившими высшее образование и не имеющими диплома;

8) необходимые знания, касающиеся поведения людей, можно получить в ходе выполнения служебных обязанностей «на улице», а также с помощью служебной подготовки без отрыва от службы.³⁴⁷

Не существует единства мнений в юридической литературе и по вопросу о том, какая модель образования является наиболее эффективной для полицейских. Для патрульного офицера гуманитарное образование может быть слишком общим, диплом в области уголовного правосудия слишком сфокусированным, а подготовка в сфере правоохранительной деятельности излишне детальной. Большинство авторов согласны с необходимостью определенной комбинации курсов уголовного правосудия и гуманитарных дисциплин.

Таким образом, обобщая анализ литературы, можно сделать вывод о том, что дискуссия о высшем образовании для полицейских в США фокусировалась на попытках выяснить следующее: способствует ли получение высшего образования сотрудниками правоохранительных органов повышению качества полицейской службы. Данная проблема исследуется как в теоретическом, так и практическом отношении в целях определения уровня профессионализма сотрудников и обоснованности увеличения пропорции выпускников университетов и колледжей для создания и функционирования высокоэффективных полицейских департаментов. Сравнительно недавно Исследовательский форум руководителей полиции провел анализ уровня образования и подготовки рекрутов, поступающих на службу. Как показали результаты обзора, 94,8 % полицейских департаментов имеют образовательные стандарты, из них более 50 % требуют аттестат зрелости (среднее образование), 27 % – диплом двухгодичного колледжа и 5 % – диплом бакалавра наук.³⁴⁸

Руководство Колледжа уголовного правосудия им. Дж. Джая, расположенного в Нью-Йорке, полагает, что полицейский должен иметь возможность изучения курсов социологии, психологии и антропологии, которые способствуют глубокому пониманию проблем места человека в обществе, природы и развития социальных институтов, разнообразия человеческого поведения. Если полицейский осознает, что он постоянно оказывается в центре социальных конфликтов и столкновений, то он обязан достаточно глубоко разбираться в природе социальных

³⁴⁷ O'Rourke W. J. Should all policemen be college trained // The Police Chief. – 1971. – № 38 (12). – P. 36.

³⁴⁸ Police Executive Research Forum. A Newsletter of the Police Executive Research Forum. – December 1998. – № 12(1/2). – P. 1.

феноменов, человеческом поведении и более того, иметь представления о классовой структуре общества, основах расовых и национальных отношений, а также теории социологии.³⁴⁹

Судебные решения, принятые в 1990-х гг., и вступление в силу Акта о нетрудоспособных американцах внесли некоторые изменения в установившийся порядок. Одной из главных причин отказа начальников полиции от принятия высшего образования в качестве критерия отбора на службу являлась затруднительность доказывания связи этих требований с функциональными обязанностями сотрудников. Это открывало возможность для отвергнутых при приеме обращаться в суд, опротестовывая несправедливые решения. Примечательно, что американские суды последовательно рассматривали высшее образование для полицейских как требование, которое должно быть связано с выполнением профессиональных обязанностей. В деле «Кастро против Бичера» в 1972 г. требование о высшем образовании со стороны полицейского департамента Бостона было подтверждено судом на основании рекомендаций Президентской комиссии от 1967 г. и Национальной консультативной комиссии по гражданским беспорядкам от 1968 г. Установлению стандартов высшего образования для полицейских способствовало решение Верховного суда США по делу «Дэвис против города Даллас» в 1985 г., определившего, что законным и соответствующим задачам службы является требование администрации города Далласа принимать на работу кандидатов, прошедших подготовку (не менее 45 семестровых часов) с оценкой как минимум «удовлетворительно».³⁵⁰ В то же время суд не установил для полицейских каких-либо конкретных образовательных критериев, объясняя свое решение неопределенными требованиями в части образования в других профессиях. Это было подтверждено в 1986 г. Верховным судом, записавшем в своем решении, что администрация Далласа предъявила доказательства в пользу образовательных требований. Подводя итоги своих изысканий в суде, Дэвис подчеркивал, что работа полицейского относится к категории таких профессий, в которых умения, касающиеся рабочих функций, очень трудно измерить количественно. А поскольку они не определяются с совершенной точностью, то требование высшего образования в целом является более важным, чем демонстрация связи уровня знаний с выполнением профессиональных

³⁴⁹ John Jay College of Criminal Justice (1996–1998). – Undergraduate bulletin. – NY: John Jay Press, 1998. – P. 2.

³⁵⁰ *Davis v. City of Dallas*, Cite as 777 f. 2d 205, 1985

задач.³⁵¹

Итак, мы подходим к проблеме определения полицейской работы как профессии. В большинстве исследований полиция характеризуется как «система гуманного и конституционного применения законной власти в интересах граждан, приверженной концепции использования принципов доверия, альтруизма и содружества и действующей на основе высоких этических стандартов».³⁵² Следовательно, полицейский как представитель специфической профессиональной группы должен получать профессиональное образование в области уголовного правосудия или криминологии.³⁵³

В период между 1933 и 1955 гг. несколько университетов стали предлагать аналогичную подготовку. В полицейских агентствах и учебных заведениях постепенно складывался рациональный подход, заключающийся в объединении усилий академической науки и полицейских департаментов в выработке новых моделей подготовки сотрудников правоохранительных органов.³⁵⁴ После принятия Конгрессом США «Общего акта по контролю преступности и безопасности улиц» и создания организации «Образовательная программа для сотрудников правоохранения» (LEEP), инициированной Президентом Линдоном Джонсоном и конгрессменом от штата Теннесси Уильямом Андерсоном, правительство стало предоставлять полицейским кредиты для получения ими образования в университетах.³⁵⁵

Наряду с позитивным отношением к общему гуманитарному образованию, высказывались и высказываются аргументы против него. Образование по специальности уголовного правосудия страдает, по словам Симпсона, «кризисом идентичности».³⁵⁶

В 1960-70-е гг. значительное внимание в США уделялось развитию программ и учебных планов изучения дисциплины «уголовное правосудие». Учебная программа по уголовному правосудию должна быть в своей основе междисциплинарной, предоставлять достаточно широкое

³⁵¹ *Davis v/ City of Dallas* 777 f. 2d 205 (5th Cir. 1985, Certiorari Denied to Supreme Court May 19, 1986

³⁵² *Rush. G.E* The Dictionary of Criminal Justice. Third Edition. Guilford, CT: The Dushkin Publishing Group, Inc. 1991. P. 252.

³⁵³ *Reed, A.* Criminal Justice: An Emerging Academic Profession and Discipline \\\ Journal of Criminal Justice. 1992. N 4, PP. 303-314

³⁵⁴ *Glisson, J. M.* Education v. training is not the issue. // Police Chief. 1976. N. 43. P. 62.

³⁵⁵ *Sheeham R. & Cordner G. W.* Police Administration. – 3rd ed. – Cincinnati, OH: Anderson. 1995. – P.46.

³⁵⁶ *Simpson A.E.* Accreditation and its significance for programs of higher education in criminology and criminal justice: A review of the literature. Joint Commission Criminology and Criminal Justice Education and Standards. – Chicago: University of Illinois at Chicago. – 1979. – P. 3

образование, включать курс профессиональной этики сотрудников данной системы и т.д.³⁵⁷

Другой важной стороной процесса внедрения высшего образования был подбор квалифицированного состава преподавателей. Комиссия рекомендовала открывать подготовку по соответствующей специальности в колледже или университете, если обеспечена ведущая роль постоянных преподавателей, а не работающих на основе почасовой оплаты. Хотя существенная роль временных преподавателей в формировании учебных курсов и признается, настоятельно рекомендуется иметь минимальное их количество и приглашать для проведения занятий исходя не из финансовых, а из академических соображений.³⁵⁸

В целях привлечения офицеров полиции к получению высшего образования по специальности уголовного правосудия и другим, многие департаменты США за последнюю четверть века нашли дополнительные стимулы: 1) диплом о высшем образовании принимается во внимание руководством правоохранительного органа; 2) образование и дополнительные расходы оплачиваются департаментом; 3) полицейским разрешается посещение занятий в рабочее время, если это не сказывается на эффективности работы смены; 4) высшее образование офицера полиции рассматривается руководством как условие продвижения по службе.

Таким образом, высшее образование сотрудников способствует развитию эффективности их действий. Эмпирическое подтверждение необходимости высшего образования на уровне степени бакалавра позволяет многим руководителям полиции сделать обоснованный вывод в отношении данного уровня подготовки как минимального требования к кандидатам при приеме на службу.

По мере развития полицейские департаменты будут сталкиваться не только с возрастанием объема функций и ответственности, но со все более сложными случаями «беловоротничковой» преступности и других новых форм криминальной активности. Создание и продвижение программ профилактики преступлений также требует от полицейских департаментов пересмотра образовательных критериев и уровней. В будущем необходимость высшего образования, безусловно, не будет в США по-прежнему дискуссионной проблемой. Вопрос состоит только в том, как быстро и в какой степени это требование будет реализовано. Получение высшего образования со-

³⁵⁷ Ward R. H. & Webb V. J. Quest for quality. – NY: University Publications, 1984. – P.13-15.

³⁵⁸ Ward R. H. & Webb V. J. Op. cit. – P.18.

трудниками полиции оказывает системное, в целом положительное влияние на личность и на ее смысловую сферу. Это в определенной своей части зависит от воздействия общей тенденции развития образования в США.

Количество колледжей и университетов, предлагающих высшее образование по специальности «уголовное правосудие», значительно возросло. Однако местные органы власти и федеральное правительство должны принять пакет законодательных актов и нормативных документов, стимулирующих получение высшего образования. И позитивным примером в этом отношении являются законодательные документы, принятые в штате Миннесота.

Исследование обнаружило более высокий уровень образования у женщин-полицейских и представителей различного рода национальных меньшинств. Более высокий процент получивших магистерскую степень наблюдается среди представителей меньшинств. Однако следует признать, что данные категории сотрудников диспропорционально представлены в правоохранительных органах. Так, женщины (51% населения США) составляют сегодня лишь 10,3 % сотрудников правоохранения.³⁵⁹ Не следует ожидать, что положение изменится в ближайшее время. Анализ показал, что основная масса персонала правоохранительных органов не осознает необходимости высшего образования и часто не представляет себе той роли, которую играет сотрудник в плане установления связей с общественностью.

³⁵⁹ Uniform Crime Report. – Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 1997. – P. 301.

Глава 4. СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОФИЦЕРОВ ПОРЯДКА США

4.1. Место и роль профессиональных союзов в системе социально-правового обеспечения деятельности офицеров порядка

Профсоюзное движение в правоохранительных органах США зарождалось в то же время, что и в частном секторе. Оно возникло вследствие неудовлетворенности полицейских условиями работы и жизни, изменившимися в результате индустриальной революции³⁶⁰.

Первым, подтвержденным документами, организованным выражением недовольства американских полицейских стала в 1889 г. забастовка пяти полицейских города Итака штата Нью-Йорк, протестовавших против снижения жалования.³⁶¹ Наиболее серьезной и имевшей далеко идущие последствия стала забастовка полицейских Бостона в 1919 г. К ней их подтолкнули тяжелые условия службы (от 73 до 98 часов в неделю), низкая зарплата, большое количество сверхурочных и т.д.³⁶² Хотя в ходе забастовки были уволены 1100 полицейских, однако не только в Бостоне, но и во многих других городах условия службы значительно улучшились.

В последующие годы забастовки полицейских стали обычным явлением, и практически ни одному из крупных полицейских департаментов не удалось их избежать. Второй по размаху и последствиям стала забастовка полицейских в Сан-Франциско в 1975 г., в которой участвовало 90 % личного состава.³⁶³ Влияние забастовок и сопровождавшего их развитие профсоюзного движения привело к тому, что в ряде штатов (например, штат Флорида, 1974 г.) были приняты законодательные акты, обязывавшие полицейские департаменты заключать коллективные договоры и вести переговоры с соответствующими профсоюзами для

³⁶⁰ *Schlesinger A.M.* The Coming of the new Deal. – Boston, MA: Houghton Mifflin Co., 1959. – P. 385.

³⁶¹ *Ziskind D.* One Thousand Strikes by Government Employees. – NY: Columbia University Press, 1940. – P. 33.

³⁶² *Donald R.M.* Calvin Coolidge: The Quiet President. – NY: Macmillan, 1967. – P. 85.

³⁶³ *Bopp W.J.* Police Personnel Administration. – Boston, MA: Holbrook Press, 1974. – P. 311.

установления приемлемых трудовых отношений в правоохранительном агентстве.

Под профсоюзом, или «союзом», в американских правоохранительных органах понимается любая группа людей, наделенная полномочиями представлять членов данных агентств в процессе переговоров с администрацией, касающихся жалования, дополнительной оплаты и других условий труда. В большинстве штатов действуют законы, определяющие условия, при которых «союз» признается властями. Основопологающим законом, регулирующим образование профсоюзов и их функционирование, является «Национальный акт о трудовых отношениях» от 1935 г. (Акт Вагнера), легализовавший коллективные переговоры с администрацией, обязавший вести их через избранных представителей и разрешивший сотрудникам образовывать профсоюзы правоохранительных органов.³⁶⁴ Акт о справедливых трудовых стандартах от 1938 г. установил 40-часовую рабочую неделю и минимальную ставку оплаты. Акт Тафта-Харлея от 1947 г. восстановил баланс между профессиональными союзами и администрацией, отменив ряд несправедливых нормативных актов. Например, был отменен закон, запрещавший администрации принимать на работу сотрудников, не являющихся членами профессионального союза. Акт Ландрума-Гриффина от 1959 г. установил обязательность регулярных выборов руководителей профсоюзов и установил правила использования фондов профсоюзов.

С 1935 г. и по настоящее время существует «Национальный совет по трудовым отношениям», обеспечивающий регулирование отношений между руководством правоохранительных агентств и профсоюзами. Он был создан как федеральное агентство для обеспечения закона (акта) «О национальных трудовых отношениях». Главными целями «Национального совета по трудовым отношениям» являются: 1) обеспечение свободы принятия решения коллективом сотрудников (через закрытое голосование) иметь в качестве своего представителя на переговорах с администрацией органа (или любого другого правительственного института) профсоюз или не пользоваться услугами союза; 2) предотвращение принятия незаконных актов в сфере трудовых отношений со стороны администрации и со стороны профсоюза. Совет имеет 52 региональных отделения и представляет интересы многих союзов правоохранительных органов.

В целом в США около 66 % правоохранительных агентств работа-

³⁶⁴ *Rush G.E.* The Dictionary of Criminal Justice. – 3-rd ed. – Guilford, Connecticut: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1991. – P. 306.

ют с тем или иным типом профессиональных союзов.³⁶⁵ Если в 1960-е гг. большинство профсоюзов правоохранительных агентств были независимыми и образованы на местах, то в настоящее время от 30 до 40 % членства приходится на местные профсоюзы, 40-45 % – профсоюзы штатов и от 15 до 20 % – национальные трудовые объединения. Однако по-прежнему местные союзы играют ведущую роль, поскольку уровень жалования и условия службы в значительной мере зависят от местной экономики и политической ситуации.³⁶⁶ Исследования показывают, что около 85 % союзов правоохранительных органов в качестве своих членов имеют рядовых и сержантов и только 15 % – исключительно рядовых патрульных.

Наиболее распространенные настроения администрации правоохранительных органов – не иметь союзов. Но если этого избежать невозможно, то желательно иметь местные профсоюзы, не подверженные национальному влиянию.

На федеральном уровне существует несколько организаций, объединяющих усилия профсоюзов полицейских. К числу наиболее влиятельных относится «Национальная ассоциация полицейских организаций».³⁶⁷

Исторически сложилось так, что менее всего профсоюзов правоохранительных органов существует на юге и среднем западе США, а большинство из них сконцентрировано на северо-востоке и западном побережье.³⁶⁸

В отличие от европейского профсоюзного движения, ориентированного на достижение классовых целей и установление тесных отношений с политическими партиями, деятельность американских профсоюзов в правоохранительных органах практически никогда не выходила за пределы экономических и социальных требований: повышение зарплаты, сокращение рабочего времени и улучшение условий труда.³⁶⁹

Наиболее существенные сдвиги произошли после законодательного закрепления прав работников, занятых в общественном секторе, на коллективные переговоры по определению условий контракта и его приня-

³⁶⁵ *Bennet W.W., Hess K.M.* Management and Supervision in Law Enforcement. – 2-nd ed. – Minneapolis: West Publishing Company, 1996. – P. 290.

³⁶⁶ *Thibault E.A., Lynch L.M., McBride R.B.* Proactive Police Management. – 4-th ed. – Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998. – P. 382.

³⁶⁷ *Rush G.E.* The Dictionary of Criminal Justice. – 3rd ed. – Guilford, Connecticut: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1991. – P. 237.

³⁶⁸ *Thibault E.A., Lynch L.M., McBride R.B.* Proactive Police Management. – 2-nd ed. – Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1990, – P. 401-402.

³⁶⁹ *Prasow P., Peters E.* Labor Arbitration and Collective Bargaining: Conflict Resolution in Labor relations. – NY: McGraw-Hill Book Company, 1970. – P. 4-5.

тию. Первым штатом, принявшем соответствующее законодательство, стал в 1959 г. Висконсин. За ним последовали Калифорния (1961 г.), Коннектикут, Делавэр, Массачусетс, Мичиган, Орегон, Вашингтон, Вайоминг (1965). Большинство остальных штатов приняло соответствующее законодательство в период между 1967 и 1974 гг.³⁷⁰

Судебные решения также обеспечили продвижение в этом направлении. Так, например, решением окружного суда США по делу «Аткинс против города Шарлота» (1969 г.) была отменена часть статута штата Северная Каролина, запрещающая быть членом профсоюза сотрудникам противопожарной службы, что противоречило законодательству и Первой поправке к Конституции США, гарантирующей право на объединение. Аналогичные решения были приняты федеральными судами по делу офицера полиции Атланты «Мэлтон против города Атланта» (1971 г.) и заместителя шерифа из штата Колорадо «Лонтайн против Ван Клива» (1973 г.).

На активизацию деятельности профессиональных союзов и формирование нового законодательства в период 1960-70-х гг. повлияли некоторые факторы политического и социально-экономического характера. Во-первых, сотрудники правоохранительных органов (до 70 % сотрудников полиции) в этот период полагали, что граждане очень негативно относятся к полиции. Хотя это и не подтверждалось данными опросов общественного мнения института Гэллапа, в соответствии с которыми 77 % граждан считали, что полицейские работают «очень хорошо» или «достаточно хорошо». Тем не менее на основании этого предубеждения сотрудники правоохранительных органов построили идеологию «заклочника»: из-за негативного отношения политики разных уровней принимают законы и нормативные акты, ограничивающие действия сотрудников и ухудшающих условия их работы.

Во-вторых, сотрудники правоохранительных органов выражали неудовлетворенность многочисленными обременительными правилами и традициями, ограничивавшими их права. К числу наиболее одиозных традиций относились: тридцатиминутное построение сотрудников полиции перед заступлением на восьмичасовую службу; свидетельствование в суде в свободное от службы время; вызовы на службу для выполнения несущественных заданий; фаворитизм при назначении на должность и продвижении по службе; неравноправные дисциплинарные взыскания и т.д. Вопиющие факты преследований сотрудников, проявлявших повышенную профсоюзную активность, усиливали воз-

³⁷⁰ Public Sector Bargaining and Strikes. – Vienna, VA: Public Service Research Council, 1976. – P. 6-9.

действие этого фактора. Так, например, шеф полиции Атланты в течение 45 дней переводил президента профсоюза с одной должности на другую 51 раз.³⁷¹

В-третьих, как и многие другие служащие, работающие на правительственные органы, сотрудники полиции в 1960-е годы полагали, что их жалование, условия труда являются неадекватными. Например, в те годы рядовые сотрудники полиции получали гораздо меньше, чем промышленные рабочие. В результате такие профсоюзные объединения, как, например, Благотворительные ассоциации патрульных Нью-Йорка и Бостона в период между 1958 и 1969 г. сумели добиться повышения жалования почти в два раза.³⁷²

В-четвертых, возросло количество случаев насилия по отношению к полицейским. Так, если в 1964 г. приходилось в среднем примерно 9,9 нападений на 100 полицейских, то в 1969 году – уже 16,9.³⁷³ Рядовые сотрудники стали требовать использования пуленепробиваемых жилетов, дополнительной специальной подготовки, размещения оружия в патрульных машинах, увеличения посмертных выплат. Следует подчеркнуть, что данные меры оказались действенными, и в настоящее время число нападений на сотрудников заметно снизилось с 71 тыс. в 1990 до 46 тыс. в 1996 г.³⁷⁴

В-пятых, в конце 1960-х гг. полицейские получили множество примеров тому, как скоординированные акции могут повлиять на политику правительства и его агентств. В этот период значительно изменилось и отношение общественности к вопросу о профсоюзах полицейских. Если в 1959 г. опросы общественного мнения показывали, что 55% населения выступают против профсоюзов полицейских, то в 1967 г. уже более 60% опрошенных поддерживали идею союзов полицейских.³⁷⁵

Первые профессиональные профсоюзы полицейских стали появляться в конце XIX в. Причем повсеместно это были организации рядовых сотрудников. В 1897 г. полиция г. Кливленд направила петицию в Американскую федерацию труда (АФТ) с тем, чтобы получить от них хартию на профсоюзную деятельность. Однако полицейским отказали

³⁷¹ *Salerno C.A.* Overview of Police Labor Relations, in: *Collective Bargaining in the Public Sector*. – Gaithersburg: International Association of Chiefs of Police, 1977. – P. 14.

³⁷² *Burpo J.H.* The Police Labor Movement. – Springfield, Ill.: Charles C. Thomas, 1971. – P. 34.

³⁷³ *Uniform Crime Reports*. – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1970. – P. 342.

³⁷⁴ *Bureau of Justice Statistics Sourcebook of criminal Justice Statistics*. – 1997. Washington, DC: Department of Justice, 1998. – P. 315.

³⁷⁵ *Murray E.P.* Should the Police Unionize // *The Nation*. – June 13, 1959. – P. 530; *Gallup Poll on Police Unions* // *New York Times*. – January 12, 1967. – P. 52.

из-за их частого штрейкбрехерства.

Негативное воздействие на формирование профсоюзов и их признание общественностью оказала забастовка полицейских в Бостоне в 1919 г. Оно заключалось в том, что за время забастовки полицейских в городе произошло большое количество грабежей и беспорядков. Все же последние исследования показывают, что забастовки полицейских практически никогда не приводят к росту преступности в городе или районе забастовки.³⁷⁶ До 1969 г. профсоюзы и их объединения не получали хартии от АФТ.

В настоящее время сотрудники полиции являются одной из самых организованных групп работников с точки зрения вовлеченности в профсоюзное движение – 75 % полицейских принадлежат к той или иной организации, которые объединены под эгидой Американской федерации служащих штатов, округов и муниципалитетов, Международного братства офицеров полиции, Братского ордена полиции, Международной конференции полицейских ассоциаций, Национальной ассоциации офицеров полиции, Международного союза полицейских ассоциаций и Международного братства водителей, шоферов и грузчиков Америки.³⁷⁷

Международный союз полицейских ассоциаций был образован в 1953 г. на национальной конференции полицейских ассоциаций и к 1997 г. объединял более 150 тыс. членов, представляющих 150 полицейских департаментов. Эта организация стала одной из наиболее влиятельных на политической арене и сыграла существенную роль в принятии в 1986 г. поправок к Акту о справедливых трудовых стандартах, который является самым существенным законом, регулирующим трудовые отношения в правоохранительных органах. В соответствии с этим законом сотрудники не должны работать более 8 часов в день и 40 часов в неделю. Акт установил также, что за сверхурочную работу сотрудник будет получать в полуторном размере. Особенностью данной организации является коллективное членство, поэтому не случайно ее иногда называют «ассоциацией ассоциаций».

В 1978 г. Международный союз полицейских ассоциаций в связи с присоединением части департаментов к Американской федерации труда (Конгресс индустриальных организаций) распался на два профсоюзных объединения – Международную конференцию полицейских организа-

³⁷⁶ *Gaines L.K., Kappeler V.E., Vaughn J.B. Policing in America. – Cincinnati: Anderson, 1994. – P. 328; Stone A.R., DeLuca S.M. Police Administration: An Introduction. – 2-nd ed. – Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994. – P. 458.*

³⁷⁷ *Swanson, C.R., Territo L., Taylor, R.W. Police Administration. – 3-rd ed. – NY: Macmillan, 1993. – P. 357-359.*

ций и Национальную ассоциацию офицеров полиции.

Американская ассоциация служащих штатов, округов и муниципалитетов была образована в 1936 г. и в 1997 г. представляла 32 тыс. сотрудников правоохранительных органов. Наиболее сильными организациями данного союза являются отделения в штатах Коннектикут, Иллинойс и Висконсин.³⁷⁸

Помимо упомянутых организаций, которые по своему характеру являются комбинированными, так как включают представителей иных профессий, существуют и независимые полицейские ассоциации, организованные на уровне федерации, штата, округа. Особенность этих ассоциаций заключается в том, что они не имеют отношений с другими ассоциациями и объединяют в своем составе исключительно сотрудников правоохранительных органов.

Единственным профсоюзным объединением сотрудников правоохранительных органов, сохранившихся практически с начала XX в., стал Братский орден полиции, организованный в 1915 г. Первой победой Братства стало принятие в 1916 г. закона о двух оплачиваемых выходных днях в месяц. Сегодня эта ассоциация насчитывает 280 тыс. членов, объединенных в более чем 2 тыс. лож (местных отделений), которые представляют более 9 тыс. полицейских агентств. Организация чрезвычайно централизована, однако каждая ложа действует практически независимо от другой или вышестоящей организации. Первичной организацией Братства является ложа, которую могут образовать всего 10 членов союза.

Другой независимой профсоюзной организацией сотрудников правоохранительных органов является Благотворительная ассоциация полисменов Нью-Джерси, которая была образована в 1896 г. и к 1977 г. насчитывала 30 тыс. членов в правоохранительных агентствах федерации, штатов и муниципалитетов.

Наиболее существенными мотивами вступления сотрудников правоохранительных органов в профсоюз являются: а) стремление обеспечить равное и справедливое отношение к сотрудникам, одинаковые условия службы, социальной безопасности и т.д.; б) улучшение экономического положения; в) удовлетворение социальных запросов, получение признания и поддержки со стороны коллег, уже являющихся членами организации; г) защита от несправедливого увольнения, от коррупции администрации.³⁷⁹

³⁷⁸ *Thibault E.A., Lynch L.M., McBride R.B. Proactive Police Management. – 4th ed. – Upper Saddle River, NJ: – Prentice Hall, 1998. – P. 385–386.*

³⁷⁹ *Kossen S. Supervision. – 2-nd ed. – St. Paul, Minn.: West Publishing Company, 1991. – P. 376.*

Деятельность работников правоохранительных органов осуществляется во многих штатах в рамках весьма устойчивых, регулируемых законом отношений между администрацией агентства и профессиональным союзом. Независимые ассоциации трудовых организаций и профессиональных союзов, например муниципальных работников, существуют в сорока штатах. В тридцати восьми штатах приняты законодательные акты, регулирующие отношения с сотрудниками, занятыми в общественном секторе. Еще в семи штатах судебные решения и нормативные акты, изданные генеральным атторнеем соответствующего штата, обеспечивают законодательную основу для принятия трудовых решений. В тридцати двух штатах законодательство требует, чтобы администрация и коллектив сотрудников встречались и совместно обсуждали условия службы, заключая по возможности коллективные договоры. В тех штатах, где нет соответствующего законодательства, существует та или иная форма коллективного обсуждения договора с сотрудниками.

Правовой основой для разрешения трудовых конфликтов и принятия решений является законодательство соответствующего штата относительно местных, шерифских и правоохранительных органов штата .

На федеральном уровне законодательная основа для заключения трудовых соглашений сотрудников правоохранительных органов существенно изменилась после того, как в 1962 г. президент Дж. Кеннеди подписал исполнительный федеральный приказ № 10988, рекомендующий сотрудничество между работниками и администрацией и разрешавший систему коллективных договоров для сотрудников федеральной службы. С того времени количество отделов по переговорам с администрацией, представляющих федеральных служащих, выросло с 29 до 3400 в 1974 г.³⁸⁰ Хотя указанный приказ распространялся лишь на федеральное правительство, он повлиял на трудовые отношения так же, как и Акт о национальных трудовых отношениях, изданный в 1935 г.

На местном уровне, как и на федеральном, стали организовываться профессиональные союзы. К 1974 г. 83 % всех работающих на местные органы власти в 25 тыс. муниципалитетов, включая полицию и другие правоохранительные органы, состояли в союзах. В настоящее время сотрудники правоохранительных органов состоят в следующих профсоюзных организациях: Братский орден полиции (Fraternal Order of Police), представляющий исключительно сотрудников правоохранительных органов; Американская федерация служащих штатов, округов и

³⁸⁰ *Crouch W.W. Local Government Personnel Administration. – Washington: International City Management Association, 1976. – P. 215.*

муниципалитетов (American Federation of State, County, and Municipal Employees), представляющая работающих в общественном секторе, полицейских департаментах, социальных службах и т.д.

Законодательные акты в разных штатах по-разному регулируют отношения между администрацией и профсоюзом правоохранительных органов. Однако существуют некоторые общие положения и принципы, соблюдаемые обеими сторонами трудовых споров .

В 1960-е гг., отмеченные усилением профсоюзной борьбы сотрудников правоохранительных органов, были приняты законодательные акты, в значительной степени повлиявшие на принятие аналогичных законов в иных штатах. К числу наиболее фундаментальных решений следует отнести перечисленные ниже акты.

В 1965 г. в штате Мичиган был принят Акт об общественных трудовых отношениях, обозначивший переход от карательного к разрешительному законодательству в отношении сотрудников правоохранительных органов. Этот акт, хотя и запрещал забастовки и обязывал увольнять их участников со службы, установил все-таки процедуру апелляции по таким решениям. В этом же документе указывалось, что отделения по переговорам с администрацией являются эксклюзивными институтами регулирования трудовых отношений.

В 1967 г. в Нью-Йорке был принят «Акт о справедливом трудоустройстве общественных служащих», который часто упоминается в литературе как закон Тейлора. Данный законодательный акт предоставил возможность служащим, включая полицейских, право на организацию союзов и проведение коллективных переговоров через их соответствующие отделения. С другой стороны, он предоставил возможность городским и местным властям разрабатывать и принимать свои собственные подзаконные акты, обеспечивающие интересы администрации в ведении коллективных переговоров. В случае несогласия обеих сторон и блокирования переговоров закон разрешал назначать арбитров, которые, впрочем, не имели полномочий что-либо рекомендовать, а могли только разблокировать патовую ситуацию переговоров. Закон Тейлора запрещает проведение забастовок и предусматривает наказания за участие в них.

В 1968 г. в штате Пенсильвания был принят Акт о коллективных переговорах и принудительном арбитраже для полицейских и пожарных, установивший порядок обязательного арбитража в тех случаях, когда стороны в трудовом споре зашли в тупик. Арбитрами в данном случае становятся три человека, которые избираются Американской ассоциацией арбитража. Кроме того, закон установил, что только те профсоюзы, которые объединяют более 50 % сотрудников департамен-

та, имеют право представлять их интересы в коллективных переговорах.

В 1973 г. Национальная совещательная комиссия по стандартам и целям уголовного правосудия предложила ряд стандартов, определявших роль и функции профсоюзов для правоохранительных агентств. Наиболее существенными являются следующие нормативные положения. Во-первых, каждый вновь образованный союз обязан сформулировать и утвердить документ (устав), регламентирующий деятельность союза и определяющий, какими средствами и методами работы будет пользоваться организация. Во-вторых, внутренняя структура союза должна носить демократичный характер и предусматривать регулярные выборы и отчеты. В-третьих, законодательство, принимаемое штатами, должно обеспечивать равными правами администрацию и коллектив служащих. В-четвертых, руководство полицейского департамента должно обеспечить присутствие их представителя на заседаниях, посвященных коллективным переговорам. В-пятых, все правоохранительные органы обязаны предоставить своим сотрудникам возможность пройти соответствующую подготовку, которая бы дала представление о принципах отношений между руководством и подчиненными, о принципах представительства интересов сотрудников одним или несколькими лицами. В-шестых, администрация обязана выработать такой порядок, при котором создавалась бы возможность отслеживать исполнение нового коллективного договора.³⁸¹

Руководство должно уважать право сотрудника на членство в профсоюзе, т. е. оно не вправе вмешиваться, преследовать или дискриминировать тех сотрудников, которые хотят таким образом реализовать свои трудовые права. Руководство обязано давать профсоюзу доступ к сотрудникам и предоставлять им возможность получать информацию, касающуюся условий и организации труда. При этом руководство должно оставаться нейтральным и не проявлять фаворитизма в отношении той или иной профсоюзной организации. Руководство не вправе допрашивать сотрудников или получать информацию относительно их участия в профсоюзе и т.д.

Главным моментом взаимодействия администрации и сотрудников являются коллективные переговоры. Поскольку в США каждый штат имеет право выбирать различные формы законодательного основания или ограничения коллективных переговоров, существует ряд моделей, описывающих данные действия союзов. *Первая модель*, используемая в 25 штатах, может быть названа «арбитражной моделью». Она заключа-

³⁸¹ The National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals, Police. – Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1973. – PP. 454, 457-458.

ется в том, что если переговоры заходят в тупик, то назначается нейтральный арбитр, который применяет стандартные подходы, определяемые в законодательстве данного штата.³⁸² Существует три типа арбитражного законодательства, отражающих различные подходы арбитра в решении трудового спора при заключении коллективного договора. Первый тип условно может быть назван законодательством «последовательного разрешения спора», при котором арбитр принимает решение по каждому пункту коллективного договора независимо от других положений. Второй тип – «последовательное разрешение спора и окончательного предложения», предусматривающий решение арбитром по каждому пункту договора при условии окончательного предложения по всем пунктам обеих сторон. Данный тип не предусматривает возможности для арбитра делать собственные, компромиссные предложения. Он может использовать только различные варианты пунктов договора, предлагаемые каждой стороной. Третий тип законодательства по коллективному договору называется арбитражем при условии «полного пакета» предложений, при котором арбитр выбирает формулировки каждого пункта договора из двух предложенных сторонами пакетов соглашения.

Законодательство «арбитражной модели» подвергается критике главным образом в связи с тем, что делегирование законодательной инициативы арбитру признается неконституционным, так как нарушает порядок, установленный положениями статутного права в округах и муниципалитетах. Однако попытки в суде оспорить данный порядок переговоров после заключения коллективного договора повсеместно отвергаются судебными решениями.³⁸³ Во всех этих 25 штатах существует запрет на забастовки полицейских и сотрудников правоохранительных органов.

Вторая модель может быть названа «переговоры до утверждения». Она применяется только в четырех штатах и является одной из самых тяжелых в отношении рядовых сотрудников. По законодательству данных штатов руководство правоохранительных органов должно встречаться с представителями отделения по переговорам до тех пор, пока не будет выработано соглашение, хотя время этих встреч ограничено. Если все же рядовые сотрудники не удовлетворены предложениями со стороны руководства, единственным законным выходом из подобной ситуа-

³⁸² *Aitchison W.* The rights of Police Officers. – 3-rd ed. – Portland, Oregon: Labor relations Information System, 1996. – P. 7.

³⁸³ *Municipality of Anchorage v. Anchorage Police Department Employee's Association*, 829 P.2nd 1080, Alaska, 1992; *City and County of San Francisco*, 43 Cal. Rptr. 2d 421, Cal. App. 1995.

ции будет принятие наиболее приемлемого предложения со стороны руководства. Интересно, что штаты, не дающие достаточных прав союзам в ведении переговоров, испытывают наибольшее давление со стороны профсоюза сотрудников в виде таких акций, как замедление темпа работы, массовые невыходы на работу в связи с «болезнью» и т. д.³⁸⁴

Обязанности руководства правоохранительного органа, действующего в соответствии с данной моделью законодательства, заключаются: 1) в регулярных встречах с представителями профсоюза сотрудников в течение «разумного» периода времени; 2) принятии мер к достижению согласия.³⁸⁵

Третья модель, действующая в 22 штатах, может быть охарактеризована как модель «необязательных переговоров». В этих штатах коллективные переговоры либо не разрешены по закону для общественных служащих, либо не предписаны законом штата. В большинстве этих штатов законодательство, предписывающее коллективные переговоры, просто не было принято. В некоторых штатах, например, Индиане, законодательство хотя и принято, но бойкотируется судами. В других – коллективные переговоры проводятся без заключения письменных договоренностей – стороны просто «ударяют по рукам».³⁸⁶

Все штаты, в которых существует законодательство, регулирующее коллективные переговоры, нуждаются также в нормативном урегулировании вопроса, должен ли сотрудник быть членом профсоюза, чтобы его интересы были представлены этим же союзом. Ряд штатов имеет «закрытую модель», при которой все сотрудники должны быть членами союза и уплачивать членские взносы. При «открытой модели» сотрудники имеют выбор: независимо от членства в союзе, он, тем не менее, будет представлять их интересы.

Концептуальным основанием коллективного договорного процесса между сотрудниками правоохранительного органа и администрацией является представление о том, что рядовые сотрудники имеют право выражать свои интересы и оказывать влияние на администрацию в тех вопросах, которые касаются их личной судьбы и профессиональной карьеры.

Процесс взаимодействия профсоюза сотрудников правоохранительных органов с руководством органа, как правило, начинается с создания так называемого отделения по трудовым переговорам (Bargaining

³⁸⁴ Partridge D.M. Teacher Strikes and Public Policy // Journal of Collective Negotiations in the Public Sector. – Vol. 25. – 1996. – № 1. – P. 8.

³⁸⁵ Los Angeles County Civil Service Commission v. Superior Court, 588 p.2d 249, Cal. 1978.

³⁸⁶ Aitchison W. Op. cit. – P. 8-9.

Unit), который представляет собой группу членов профсоюза, выполняющих задачу ведения переговоров с администрацией по вопросам жалования, рабочего времени, условий службы и т.д.

Одним из самых сложных нормативных проблем американского законодательства в отношении процесса переговоров для заключения коллективного договора является проблема членства в профсоюзе. В соответствии с первой поправкой к Конституции США, «право обсуждать, информировать граждан о достоинствах и недостатках профессиональных союзов, а также право присоединяться к ним (профсоюзам) защищено не только правом на свободу слова, но и правом на свободу собраний и ассоциаций».³⁸⁷

Практически в каждом штате принято законодательство, регулирующее процесс создания такого отделения, который начинается с предоставления руководству петиции, подготовленной профсоюзом и содержащей заявление о создании отделения на основе того, что все указанные сотрудники имеют общие интересы, аналогичные служебные обязанности и общее руководство. Петиция предоставляется руководству вместе с членскими карточками всех членов данного отделения профсоюза.

Руководство анализирует петицию, выясняя соответствие предоставленной информации действительности. На данном этапе руководство обязано убедиться в том, что представители администрации не принимают участия в деятельности данной организации. Одновременно руководство знакомит управленческий персонал с сутью претензий данного отделения по переговорам.

После принятия петиции следуют мероприятия по проведению выборов, которые инициируются профессиональным союзом, и он же определяет порядок проведения этих выборов и следит за его соблюдением. Управление и администрация со своей стороны определяют реальную необходимость проведения выборов, и если она существует, обеспечивают такое проведение выборов, при котором мнения и пожелания всех участвующих были бы учтены. Руководство так же, как и представители профсоюза, наблюдает за проведением выборов.

По окончании выборов отделение по переговорам сертифицируется всеми участвующими сторонами как единственная организация, которая будет представлять интересы всего коллектива сотрудников уже вне зависимости от желания или нежелания того или иного сотрудника. Данное отделение будет обладать эксклюзивным правом на переговоры до

³⁸⁷ Thomas v. Collins, 323 U.S. 516, 1945; Mescall v. Rochford, 655 F.2d 111, 7th Cir. 1981; Police Officers' Guild v. Washington, 369 F. Supp. 543, D.D.C. 1973; Melton v. City of Atlanta, 324 F.Supp. 315. N.D.Ga. 1971.

момента истечения его полномочий.

Для руководства или администрации сертификация отделения означает, что все переговоры будут проводиться через него, а возможность ведения дел с отдельными сотрудниками весьма ограничена. Процесс принятия решения становится двухсторонним.

Подготовка к переговорам с администрацией занимает достаточно много времени и заключается прежде всего в том, чтобы избрать из числа членов отделения комитет по переговорам и наделить его определенными полномочиями. Комитет далее принимает и рассматривает предложения со стороны администрации и подготавливает встречные предложения. Задачей комитета является выработка своей собственной идеологии переговоров, а также анализ современного состояния условий труда, жалования и многих других важнейших составляющих, определяющих существование сотрудника в рамках данной системы. Комитет, как правило, учитывает опыт аналогичных организаций других правоохранительных органов и внимательно изучает законодательную базу, позволяющую вести переговоры и добиваться удовлетворительных для данного профсоюза результатов.

На этой стадии переговоров администрация, в свою очередь, также формирует команду для переговоров, которая наделяется определенными функциями и полномочиями. Главным образом, такая команда занимается анализом возможных потенциальных проблем внутреннего характера, которые могут стать предметом переговоров. Эта группа управленцев правоохранительного органа также уделяет много внимания изучению законодательных документов, необходимых для выработки, законного и приемлемого решения.

Следующей стадией являются предварительные консультации между профсоюзом и администрацией, которые позволяют членам комитета профсоюза уточнить предложения со стороны администрации, а последней, в свою очередь, – определить стоимость предложений профсоюза для правоохранительного органа.

Как правило, обсуждение и предварительный анализ осуществляется на основе документа, включающего преамбулу и раздел, уточняющий терминологию, а также положения, являющиеся предметом обсуждения: увольнение, существование в организации дискриминации, отпуска и продвижение по службе, жалование, сверхурочная работа, рабочее время, праздничные дни, профессиональная подготовка, права сотрудников, сбережения, порядок информирования сотрудников, осуществление служебных обязанностей и ряд других, в зависимости от конкретного департамента и обстоятельств трудового конфликта.

Далее наступает самая ответственная стадия – собственно перего-

воры. В большинстве штатов и муниципалитетов приняты законодательные и нормативные акты, регулирующие временные рамки принятия бюджета штата, округа, муниципалитета. Поэтому договаривающиеся стороны стремятся завершить переговоры и заключить новый контракт до предоставления бюджета в соответствующий законодательный орган. Как показывает анализ, пяти месяцев до предоставления бюджета бывает достаточно для принятия нового контракта.

Второй по значимости вопрос о ходе переговоров – проблема свободы распространения информации. Конечно, целесообразно ограничить доступ публики к информации о ходе переговоров на стадии обсуждения, ибо это дает больше возможностей для маневра. Однако во всех штатах приняты законодательные акты о распространении и доступе к информации, поэтому практически любое собрание общественного характера должно носить публичный, открытый характер. Так, раздел третий Акта о свободе информации штата Иллинойс подчеркивает, что «любой общественный орган должен быть доступным для любого человека для выяснения или получения публичных документов».³⁸⁸

В начале этой стадии, как правило, ведущую роль играет администрация, уточняющая требования профсоюза, сортируя экономические и неэкономические его предложения. Параллельно с этим администрация выясняет возможный эффект таких предложений на саму организацию и внутренние отношения в правоохранительном органе. Администрация наряду с этим формулирует контрпредложения и определяет те сферы, по которым она согласна прийти к соглашению.

После того, как обе стороны выяснили сферы согласия и несогласия, обсуждается последний круг вопросов и проблем. Однако достаточно часто обе стороны не в состоянии прийти к соглашению самостоятельно. В этом случае, как правило, стороны обращаются к услугам третьей стороны. Это могут быть представители Федеральной службы переговоров и соглашений (Federal Mediation and Conciliation Service) или представители местных комиссий по трудовым отношениям.

Третья сторона прежде всего выясняет совокупность фактов, которой достаточно для определения сути трудового спора, и создает арбитражную комиссию во главе с председателем, который назначает слушания. Сам ход слушаний фиксируется и документируется. Арбитражная комиссия заботится о том, чтобы нормативные акты и терминология, с помощью которых ведутся переговоры, воспринимались и понимались одинаково обеими сторонами.

³⁸⁸A Guide to the Illinois Freedom of Information Act. – Springfield: Attorney General State of Illinois, 1999. – P. 8.

Последней стадией трудового спора является подготовка и принятие нового контракта.

По подписании контракта администрация обеспечивает ознакомление с ним всех сторон и осуществление соглашений на практике.

По мнению многих американских авторов, занимающихся проблемами кадрового обеспечения правоохранительных органов, за последние полвека именно профессиональные союзы оказали самое значительное влияние на развитие полицейских департаментов и других агентств, обеспечивающих законность и порядок.³⁸⁹

В профессиональных отношениях между администрацией и сотрудниками правоохранительного органа достаточно распространенным элементом являются «рабочие акции» (job actions), которые можно определить как организованную совокупность действий рядовых сотрудников и членов профсоюза, направленных на оказание давления на местную власть и выдвижение экономических (социальных) требований.³⁹⁰ Они сопровождаются отказом выполнять служебные обязанности в соответствии с нормативными документами, забастовками, прекращением работы, нарочитым замедлением темпа выполнения функциональных обязанностей и т.д. По существу речь идет о тактических приемах и методах профсоюзного движения. Следует отметить, что основная масса тактических приемов была позаимствована членами полицейских профсоюзов у промышленных рабочих.

Первую группу методов можно назвать политической. Она характеризуется стремлением сотрудников полиции преодолеть ограничения нормативных документов, отказывающих им в праве участвовать в политических действиях. Члены профсоюзов требуют признать их право иметь равные с гражданами политические права. К числу политических тактических приемов следует отнести лоббирование внутри департамента в целях оказания политического влияния на определенный порядок действий или на лицо, которое его обеспечивает. Внешнее лоббирование направлено на изменение законодательной базы на уровне штата или федерации, что, в свою очередь, приводит к изменению порядков на уровне муниципалитета. Внешнее лоббирование достаточно эффективно по той причине, что «порядок и законность» являются весьма серьезной частью политической борьбы. Поддержка и продвижение «нужных» профсоюзу кандидатов на выборах разных уровней оказываются эффективными, так как такой кандидат впоследствии отработает «политическую задолжен-

³⁸⁹ *McCormack W.U.* Law Enforcement and the Fair Labor Standards Act // FBI Law Enforcement Bulletin. – Vol. 64. – May 1995. – PP. 28-32.

³⁹⁰ *Rush G.E.* The Dictionary of Criminal Justice. – 3-rd ed. – Guilford, Connecticut: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1991. – P. 165.

ность». Весьма распространенной практикой является выдвижение полицейского в качестве кандидата на занятие гражданской должности в исполнительном органе власти. Достаточно часто рядовые полицейские выносят тот или иной вопрос на местный референдум, привлекая тем самым внимание общественности к наиболее серьезным проблемам обеспечения порядка и законности.

Вторая группа методов – это разнообразные обращения в суд по поводу «незаконной» практики принятия решений руководством правоохранительного органа.

Третья группа методов – акции административного гражданского неповиновения, которые принимают самые разнообразные формы.

Четвертая группа – вотум доверия или недоверия. Это одна из новейших форм деятельности профсоюзов, выражающаяся в том, что сотрудники тайно голосуют по вопросу о доверии начальнику полиции и руководству департамента в целом.

Пятая группа – использование традиционных методов проведения акций, почерпнутых из опыта индустриальных рабочих. К ним следует отнести замедление темпа работы, которое может выражаться в отказе от вынесения штрафов нарушителям. Другая форма – ускорение темпа работы, которое может выражаться в значительном увеличении числа выписанных штрафов, переполняющих судебную систему. Эта форма известна еще как «метель штрафов». Наиболее широко практикуемая форма – забастовка. Хотя, как уже отмечалось, в большинстве штатов забастовки полицейских запрещены, сотрудники прибегают к иным формам протеста. К числу видоизмененных форм забастовок можно отнести: «голубой грипп» - массовый невыход на службу в связи с «эпидемией»; «город страха» - распространение членами профсоюза информации среди населения о сложной криминогенной обстановке в данном населенном пункте с целью оказания влияния на администрацию и др.

С другой стороны, местное правительство использует достаточно эффективные способы борьбы с полицейскими забастовками, добиваясь их приостановления изданием судебных предписаний, запрещающих их проведение.³⁹¹

С 1959 г. на профсоюзное движение в правоохранительных органах США воздействует ряд факторов, влияющих на их организационно-правовое развитие: 1) необходимость создания профсоюзных организаций с целью охвата возможно большего числа сотрудников; 2) снижение юридических барьеров, препятствовавших образованию и

³⁹¹ *Burpo J.H.* The Legal and Management Aspects of Police Strikes. // In: R. Ayers and T. Wheelen, eds. *Collective Bargaining in the Public Sector*. Gaithersburg, Md: International Association of Chiefs of Police, 1977. – P. 416.

развитию профсоюзного движения; 3) возрастание неудовлетворенности полицейских, не получавших со стороны общественности поддержки в борьбе с преступностью; 4) излишне суровые решения по кадровым вопросам в правоохранительных органах; 5) неадекватное жалование; 6) резкое возрастание насилия в отношении сотрудников; 7) успех тех групп сотрудников, которые использовали методы коллективных переговоров с администрацией правоохранительного агентства.

Таким образом, профессиональные союзы являются главными институтами обеспечения коллективных переговоров с администрацией. По существу, в США имеется два основных типа профсоюзов сотрудников правоохранительных органов: 1) союз как составная часть более широкой ассоциации работников иных секторов общественного хозяйства и индустрии; 2) независимые профсоюзы, состоящие исключительно из сотрудников правоохранительных органов.

Профессиональные союзы полицейских являются одними из самых многочисленных в США, а вовлеченность сотрудников в их деятельность гораздо выше, чем промышленных рабочих.

Союзы полицейских эффективно используют различные формы работы, но концентрирует свои усилия главным образом на выработке коллективных договоров с администрацией. Такие одиозные формы действий, как забастовки, с конца 70-х гг. практически не используются.

Профсоюзы полицейских являются действенным механизмом правового воздействия на администрацию правоохранительных органов и позволяют обеспечивать достойное материальное и социальное положение сотрудников.

4.2. Добровольные организации, объединения и ассоциации полицейских как специфическое звено координации отношений между персоналом правоохранительных органов и общественно-политическими институтами и гражданами США

Гражданское общество США является одним из наиболее развитых с точки зрения добровольной активности граждан и их участия в делах общины, муниципалитета или любого института власти. Недавнее исследование Американского общества ассоциаций показало, что каждый из 70 % взрослого населения США принадлежит хотя бы к одной доб-

ровольной ассоциации³⁹². Что касается сотрудников полиции, то их участие в добровольных организациях приближается к 100 %.

Исторически наиболее влиятельной и известной формой ассоциации полицейских являются профессиональные союзы, играющие ключевую роль в обеспечении социально-правовой защиты сотрудников полиции США. Однако такими организациями добровольные ассоциации и объединения полицейских США не ограничиваются. Следует подчеркнуть, что число и разнообразие добровольных объединений сотрудников правоохранительных органов США представляются совершенно уникальными в истории и современном развитии органов права и порядка. По нашим подсчетам, в 2000 году в США насчитывалось около 900 подобных образований. Сравнительный анализ позволяет сделать вывод о том, что США превосходят любую другую страну по количеству и разнообразию таких объединений сотрудников полиции и других правоохранительных органов.

По нашему мнению, добровольным объединением (или ассоциацией) сотрудников полиции следует считать группу сотрудников и связанных с ними профессиональными, личными и иными отношениями граждан, объединившихся для выражения и удовлетворения своих профессиональных и личных интересов, идей, устремлений, нужд, ориентаций, которые не могут быть реализованы сугубо через полицейскую организацию.

Становлению многообразия полицейских объединений и ассоциаций способствовал ряд факторов, часть из которых продолжает действовать, а другая, хотя и утратила свое влияние, сыграла определенную роль в создании и развитии этих институтов гражданского общества.

Первым фактором является стремление правоохранительных органов на уровне группового сознания добиться определенного единообразия в подходах, приемах и технологиях применения закона, поскольку полицейские агентства США, как уже отмечалось, децентрализованы и уникальны с формальной и содержательной стороны функционирования. Примером результата воздействия данного фактора является *Комиссия по аккредитации правоохранительных агентств*, которая проводит добровольную, инициированную самим полицейским органом аккредитацию в масштабе страны, имеющую целью подтвердить определенные стандарты, выработанные данной ассоциацией. К 1983 г. было установлено 944, а в настоящее время – 439 стандартов, которым должно отвечать полицейское агентство. К концу 1998 г. в США аккредита-

³⁹² American Society of Association Executives, Membership Material. – Washington, D.C., 1998. – P. 3.

цию прошли 510 агентств.³⁹³

Под *аккредитацией* понимается формальное признание того факта, что агентство или учреждение отвечает определенной совокупности положений и стандартов.³⁹⁴ Концепция аккредитации имеет долгую историю, хотя в сфере уголовного правосудия она появилась сравнительно недавно – в 1974 г. в связи с созданием Комиссии по аккредитации для исправительной системы (Commission on Accreditation for Corrections). Затем в 1979 г. была создана Комиссия по аккредитации правоохранительных агентств (Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies, CALEA). Поддержку в создании комиссии оказала Международная ассоциация шефов полиции.³⁹⁵ Первоначально работа комиссии финансировалась за счет гранта, выделенного на несколько лет, а с 1983 г. перешла на самофинансирование и функционирует как некоммерческая организация.

Основными *преимуществами аккредитации*, по мнению Кеннет Медейрос, являются:

- а) общенациональное признание профессионализма;
- б) повышение доверия со стороны населения;
- в) снижение количества судебных исков, возбуждаемых против департаментов, и разрешение дел в досудебном порядке;
- г) совершенствование связей с общественностью;
- д) расширение доступа к информации о современных способах и методах полицейской подготовки.³⁹⁶

Помимо преимуществ, следует выделить и определенные *недостатки аккредитации*:

а) стандартизация полицейских департаментов может расцениваться как первая ступень в создании единой национальной полиции, что противоречит демократическим взглядам американцев;³⁹⁷

б) некоторые критики расценивают стандарты как расплывчатые и слишком обобщенные, а, следовательно, как низкие. Полицейские департаменты могут не соответствовать определенным предъявляемым требованиям, если укажут, что требования идут вразрез с местными законами, внутренним положениям департамента или не соответствуют

³⁹³ Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies. Standards for Law Enforcement Agencies. – 4-th ed. – Fairfax, VA: Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies, Inc., 1999. – P. 4.

³⁹⁴ См.: Berg B. L. Policing in Modern Society. – 1999. – P. 422.

³⁹⁵ См.: Raub R.A. Zandt J.V. First Accreditation of a State-Wide Law Enforcement Agency: Accreditation of the Illinois Department of State Police. – 1986. – P. 159.

³⁹⁶ Medeiros K. Accreditation as a shield against liability and as a protection for the line officers // Police Chief. – 1985. – № 52. – P. 40-41.

³⁹⁷ Bartollas C., Loras J. American Criminal Justice. – 1988. – P. 154.

его бюджетным возможностям. В результате департамент получает аккредитацию, но объективно не соответствует всем предъявляемым требованиям и стандартам;

в) аккредитация может затруднить дальнейшее развитие департамента, так как местные органы власти, воспользовавшись ситуацией, могут значительно сократить денежные ассигнования на приобретение новых технологий и совершенствование полицейской подготовки;

г) многие офицеры полиции, особенно на северо-востоке страны, где наиболее развита система полицейских профсоюзов, скептически относятся к аккредитации, считая, что преимущества от нее получают лишь полицейские руководители, обеспечивая через нее защиту полицейского департамента от преследования в судебном порядке и от критики со стороны средств массовой информации. Более того, всевозрастающие образовательные критерии, которым должны отвечать офицеры полиции, требования прохождения дополнительной подготовки и необходимость применения новых технологий вызывают недовольство и боязнь у многих офицеров полиции, которые считают, что скоро будут не в состоянии соответствовать таким высоким стандартам.

Вторым фактором стали политические и идеологические нападки достаточно влиятельных гражданских сил на полицию с обвинениями в нарушениях прав человека в 60–70-х гг. Именно в этот период наблюдается бурный рост добровольных ассоциаций и объединений по всей стране.

Третьим фактором стала необходимость анализа и обобщения опыта подготовки, переподготовки и повышения квалификации персонала полиции в связи с отсутствием национального центра в данной сфере деятельности. Сессии добровольных ассоциаций и объединений обязательно включают в себя компонент профессиональной подготовки, образования и обмена опытом.

Многообразие ассоциаций и объединений создает определенную трудность в их типологизации, поскольку обнаруживается большое число оснований, по которым произошло данное объединение. Анализ позволяет выделить наиболее существенные из них.

Объединения и ассоциации создаются в соответствии с принадлежностью к той или иной юрисдикции и широтой охвата. Данный критерий позволяет выделить ассоциации международные, национальные (федеральные), штата, округа, муниципалитета. Наибольшим влиянием и известностью пользуются международные и национальные ассоциации, такие как Международная ассоциация шефов полиции, Национальная ассоциация шерифов и др.

Международная ассоциация шефов полиции – это некоммерче-

ская организация, численность которой составляет более 17 тыс. членов. Целями организации является обеспечение усилий руководящего состава правоохранительных органов в их стремлении к совершенствованию теории и практики полицейской деятельности, повышение уровня сотрудничества среди представителей руководящего звена полиции, содействие в развитии как можно более качественного рекрутирования и обучения для становления квалифицированных профессионалов, придерживающихся высоких стандартов поведения, распространение высокоэффективных программ подготовки³⁹⁸.

Международная ассоциация шефов полиции была создана еще в 1893 г. в Чикаго и первоначально называлась Национальным Союзом Начальников Полиции. Целью создания союза было оказание помощи в возвращении и поимке преступников, скрывающихся от преследования в других юрисдикциях. В заслугу ассоциации можно поставить разработку в 50-60-х гг. минимальных учебных стандартов для всех офицеров правоохранительной деятельности и подготовку методических материалов для обеспечения соответствия полицейских департаментов разработанным стандартам. В 1970-х гг. был учрежден Центр оценивания полицейской деятельности, и эта ассоциация получает консультативный статус при Организации Объединенных Наций.

Одной из многочисленных функций ассоциации является оказание образовательных услуг полицейским, на что направлено большое количество программ, предусматривающих совершенствование образовательного уровня руководящего состава. Более 3 тыс. офицеров полиции ежегодно проходят курсы, разработанные ассоциацией. Например, в 1999 г. Ассоциация разработала программу, в соответствии с которой небольшие по численности полицейские департаменты (менее 24 офицеров полиции, обслуживающих менее 50 тыс. чел. населения) получали техническую и образовательную помощь и консультации по различным сферам правоприменения. На эти полицейские департаменты приходится большая часть членов Ассоциации. Наиболее актуальными задачами для таких полицейских департаментов были: рекрутирование и ротация личного состава, использование новых технологий и разработка процедуры подачи документов на получение грантов.

В октябре 1996 г. на 103-ей ежегодной конференции Международной ассоциации шефов полиции были разработаны основные направле-

³⁹⁸ IACP Services Today: Programs and Services to take you in the Next Century. – 1999. – P.25.

ния деятельности, цели, задачи и подзаконные акты вновь созданной внутри ее международной секции руководителей полицейских учебных заведений. Цель создания этой секции – улучшение качества правоохранительной деятельности путем совершенствования образования и подготовки офицеров полиции на международном уровне. Членами секции являются представители 76 стран, а ее исполнительный комитет состоит из офицеров полиции США, Австралии и Венгрии.³⁹⁹

Основной задачей секции является распространение и обмен информацией по вопросам полицейской подготовки, ознакомление с опытом работы полицейских департаментов в области профессиональной подготовки полицейских и внедрение передовых методов обучения для удовлетворения возрастающих нужд общества в его охране и защите. Ассоциация выпускает международный журнал «Source», где публикуется контактная информация о сотнях инструкторов по всему миру, специализирующихся в той или иной сфере правоохранительной деятельности.

Ассоциации оказывают значительное влияние на принятие Конгрессом США и другими законодательными институтами страны решений о выделении денежных средств на нужды правоохранительных органов, в частности на совершенствование профессиональной подготовки офицеров полиции, обращая внимание законодателя на наиболее актуальные проблемы развития полицейских агентств. Так, благодаря усилиям Международной ассоциации шефов полиции, которая в течение последних двух лет пыталась привлечь внимание законодателей к проблемам недостаточной технической оснащенности полицейских департаментов, в бюджете США на 2001 г. была предусмотрена статья расходов, направленных на опережающее техническое оснащение департаментов. Это было достигнуто в результате длительных переговоров на встречах представителей ассоциации с администрацией Президента и членами Конгресса США. Также законодательный комитет Ассоциации принял активное участие в подготовке и передаче на рассмотрение Конгрессом законопроекта, обеспечивающего сотрудников железнодорожной полиции (railroad police) возможностью обучаться в академии ФБР.

Полицейские организации принимают активное участие в защите интересов правоохранительных органов в Конгрессе, лоббируя принятие того или иного законопроекта, защищающего права и законные интересы офицеров полиции.

³⁹⁹ *Garrison C.L.* Creating International IMPACT \\\ The Police Chief. November 1999. P. 9.

Вторым основанием типологии ассоциаций является принадлежность к определенному рангу в иерархии полицейской организации: рядовых и сержантов, шефов полиции и т. д.

Третье основание типологизации – принадлежность участников ассоциации к тем или иным меньшинствам. Так, в США насчитывается 17 ассоциаций, объединяющих офицеров полиции – гомосексуалистов и лесбиянок. Как правило, данные ассоциации не разделяются по половой ориентации и являются объединенными.

Четвертая категория объединений сотрудников полиции – это женские ассоциации, которых в настоящее время насчитывается восемь. В США значительным влиянием пользуются Женская ассоциация полицейских офицеров и Международная ассоциация женщин-полицейских.

Пятой категорией являются этнические или расовые ассоциации сотрудников правоохранительных органов. В настоящее время насчитывается 31 добровольная организация, объединяющая афроамериканских полицейских, а также сотрудников азиатского, итальянского, ирландского, португальского, польского происхождения. Наибольшим влиянием пользуются Национальная организация черных офицеров правоохранения, Ассоциация полицейских офицеров-латиноамериканцев, Ассоциация полицейских офицеров-азиатов.

Шестой категорией ассоциаций являются объединения сотрудников в соответствии с их преимущественным занятием или профессиональной деятельностью. В настоящее время насчитывается 195 таких ассоциаций. К их числу можно отнести Форум руководителей-исследователей полиции, Международную ассоциацию директоров советов по стандартам и полицейской подготовке, которая является ассоциацией управленцев системы уголовного правосудия по стандартам и полицейской подготовке. Первостепенная задача этой организации состоит в улучшении качества полицейской подготовки офицеров правоохранительных органов через разработку и совершенствование стандартов, предъявляемых к личности сотрудника и его профессиональным качествам. Ассоциация занимается также проведением научных исследований в области полицейской подготовки, обменом идеями, информацией и инновациями для выработки эффективных критериев работы сотрудников правоохранительных органов. На конференциях, проводимых этой ассоциацией, директоры советов по стандартам и полицейской подготовке 49 штатов делятся опытом своей работы со своими коллегами, рассказывают о политике, проводимой в совете их штата, нововведениях и проблемах, с которыми они сталкиваются в процессе работы. Это углубляет

осведомленность директоров по проблемам подготовки сотрудников полиции в различных штатах.

Важным моментом в деятельности Ассоциации директоров является сотрудничество директоров по вопросу конвертируемости полицейской подготовки, осуществляемой в разных штатах. Поскольку многим офицерам полиции приходится менять место жительства, переезжая в другой штат, переходя из одного департамента в другой в пределах одного штата, они хотят знать, какие требования к ним будут предъявлены при поступлении на службу, и нужно ли им заново проходить подготовку. Многие штаты заключили между собой соглашения о взаимозачете части или всего объема полученного полицейского образования, позволяя опытным полицейским не проходить повторно первоначальную подготовку. Но проблема все же остается. На практике многим офицерам полиции приходится заново обучаться в полицейских академиях в связи с особенностями правового регулирования статуса сотрудника правоохранительных органов в данном штате.

Некоторые штаты, где существует сертификация офицеров полиции, требуют от вновь прибывшего сертифицированного (но в другом штате) офицера сдать сертификационный экзамен штата для того, чтобы иметь полномочия для осуществления профессиональных обязанностей. Исключением из всех правил является, например, штат Гавайи, где, во-первых, вообще не существует совета или комитета по стандартам и полицейской подготовке, а, во-вторых, штат Гавайи не заключил соглашения с другими штатами о взаимозачете полицейской подготовки.⁴⁰⁰

В 1970 г. была создана организация под названием «Фонд полицейских». Это частная некоммерческая организация, созданная для поддержки инноваций и улучшений в полицейской деятельности путем проведения научных исследований, оказания технической помощи и передачи информации. Со времени своего основания Фонд проводит научные семинары по вопросам деятельности офицеров полиции и правоприменительной политики для распространения среди местных полицейских департаментов новейшей информации о практике эффективной правоохранительной деятельности. Фонд стремится достичь эффективности и гуманности в полицейской деятельности, которая осуществляется в рамках демократических принципов и идей.

Такая организация, как Американское общество преподавателей правоохранения ставит своей целью объединение инструкторов и пре-

⁴⁰⁰ Annual Report. – 1998: Honolulu Police Department, 1998. – P. 17.

подавателей учебных заведений, связанных с полицейской подготовкой, обобщение и распространение положительного опыта преподавания.

Говоря о некоммерческих добровольных организациях, созданных для оказания различного рода помощи правоохранительным органам, следует также упомянуть о такой влиятельной организации, как *Американцы за эффективное правоохранение*. Она была создана в 1966 г. со штаб-квартирой в г. Чикаго, штат Иллинойс как некоммерческая корпорация в целях развития и поддержания единства взглядов и идей законопослушных граждан относительно проблем преступности и для оказания помощи правоохранительным органам в эффективном осуществлении профессиональных обязанностей. Эта организация, чей ежегодный бюджет и иные поступления составляют около 1 млн. дол., оказывает образовательные, правовые и другие профессиональные услуги представителям правоохранительных органов США.

В ее структуре имеется Совет попечителей, а также пять директоров, выполняющих основные административные функции на общественных началах. Оплачиваемый персонал насчитывает 4 юриста (два работают на постоянной основе и два – по совместительству), а также 4 человека вспомогательного персонала, которые планируют и организуют проведение учебных семинаров, следят за своевременным распространением печатной образовательной продукции и ведут корреспонденцию.

Эта ассоциация фактически начала свою деятельность в начале 1967 г. после того, как получила освобождение от налогов. Первым реальным действием ассоциации было представление интересов правоохранительных органов в Верховном Суде в качестве третьей стороны под названием “amicus curiae” (с лат. – «друг суда»). С течением времени программа “Amicus Curiae” доказала свою успешность и результативность. Так, к 1997 г. ассоциация выступала как «друг суда» в 144 судебных разбирательствах, и из 143 завершенных дел только 35 были решены не в пользу правоохранительных органов. Около 60% дел рассматривалось в Верховном Суде США, а остальные – в апелляционных или в верховных судах штатов⁴⁰¹.

Об успешности функционирования данной организации по оказанию помощи правоохранительным органам свидетельствует также то, что в настоящее время 35 генеральных прокуроров соответствующих штатов США вступили в ассоциацию, участвуя в программе «друг суда» и оказывая помощь в ведении дел в судах от имени своих штатов.

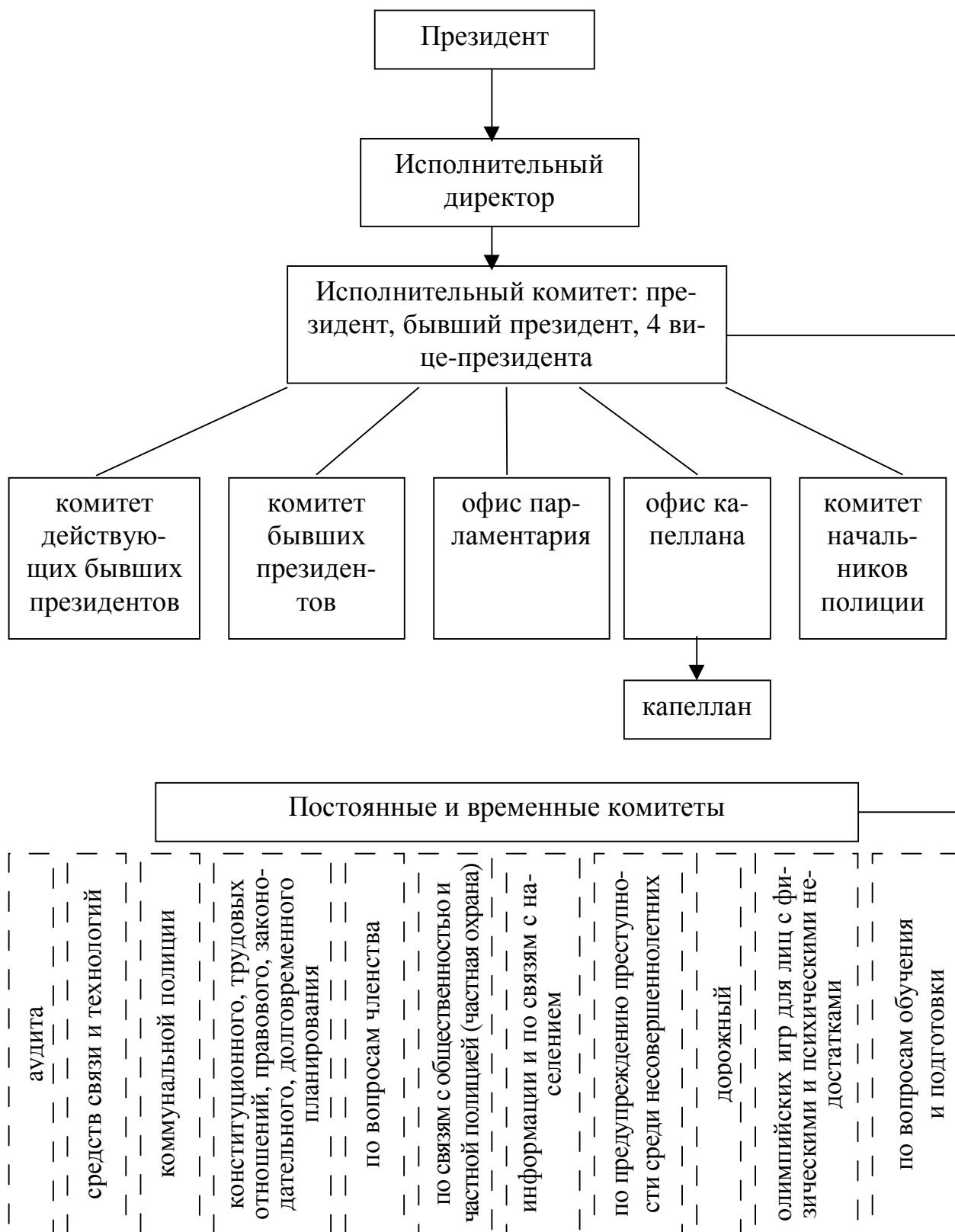
⁴⁰¹ The AELE Workshop on Discipline and Internal Investigations. – Orlando: Florida, March 2000. – P. 31.

Более того, 14 национальных организаций и 39 ассоциаций штатов также участвуют как третьи лица в ведении дел, представляя интересы правоохранительных органов. Три национальные организации регулярно выступают вместе с ассоциацией при ведении дел в судах. Эти организации составляют большинство избранных прокуроров страны, начальников полиции и шерифов округов.

Еще одним важным проектом ассоциации «Американцы за эффективное правоохранение» являются регулярные публикации важной информации для представителей правоохранительных органов. С 1973 г. ассоциация публикует «Отчет о правовой ответственности» (Liability Report) для полицейских и шерифских департаментов. Ассоциация также издает ряд научных сборников, содержащих разработки проблем, которые вызывают особый интерес у правоохранительных администраторов и юристов, представляющих интересы офицеров полиции.

Ежегодно ассоциация проводит серию рабочих семинаров и симпозиумов для работников правоохранительных органов и их юристов для ознакомления с последними судебными решениями и с изменениями в компетенции полицейских. Более 12 тыс. начальников полиции, шерифов, советников, офицеров полиции по правовым вопросам и муниципальных юристов ежегодно посещают трехдневные семинары, которые проводятся в различных штатах страны. В настоящее время семинар включает 4 основных курса: «Гражданская судебная ответственность офицеров полиции», «Правовые вопросы содержания заключенных», «Внутренние расследования в отношении офицеров полиции и работников исправительной системы» и «Тактика ведения разбирательства в суде по делам о гражданской ответственности офицеров полиции».

Помимо федерального уровня, организации совершенствования правоохранительной деятельности существуют и на уровне штатов. Так, в штате Иллинойс существует Иллинойская ассоциация начальников полиции (Illinois Association of Chiefs of Police – IACP). Структурно она состоит из следующих звеньев:



Члены исполнительного комитета ассоциации избираются сроком на один год путем тайного голосования. В целях координации и эффективной организации проводимых мероприятий из начальников поли-

цейских департаментов – членов ассоциации – избираются представители, отвечающие за отдельный регион штата.

Одним из направлений деятельности ассоциации является оказание финансовой поддержки в обеспечении подготовки среднего и старшего начальствующего состава полицейских департаментов, заинтересованных в этом, но в силу ограниченных финансовых возможностей не способных выделять средства для прохождения сотрудниками своего департамента обучения в учреждениях повышения квалификации для руководящего состава правоохранительных органов. Для повышения уровня профессионализма в рядах правоохранительных органов с 1983 г. ассоциация из своего бюджета начала финансировать разработанную ею программу повышения квалификации среднего и старшего начальствующего состава.⁴⁰² Оказание ассоциацией финансовой помощи различным программам совершенствования профессиональной подготовки возможно благодаря стабильному бюджету организации. Его составляют: членские взносы, сборы за участие в каждой проводимой ею конференции, поступления от частных организаций за предоставление им на контрактной основе возможности рекламировать свою продукцию на выставках ассоциации.

В штате Иллинойс помимо ассоциации шефов полиции действует ассоциация шерифов. Начальники полицейских департаментов и шерифы округов являются своеобразным рычагом воздействия на все вопросы прохождения службы, включая уровень и содержание подготовки, предлагаемой для офицеров полиции. Ассоциация шерифов оказывает значительную помощь, например, в организации и осуществлении служебной подготовки для сотрудников данных агентств. Наиболее распространенным способом прохождения обязательной 20-часовой служебной подготовки является посещение учебных курсов, проводимых под эгидой Ассоциации шерифов Иллинойса. Посещение учебных конференций Ассоциации эквивалентно 10 кредитным часам из 20 необходимых.

Для контроля над прохождением шерифами служебной подготовки Совет ведет специальный учет, где отражаются данные на каждого шерифа штата Иллинойс об общем количестве часов служебной подготовки, прослушанных за календарный год.

К седьмой категории ассоциаций относятся 10 религиозных объединений, представляющих интересы тех групп сотрудников, которые нуждаются в определенной защите идентичности их верований. Примером такой ассоциации может служить Объединение евреев-иудаистов в правоохранении.

Восьмой категорией ассоциаций являются 85 объединений по ин-

⁴⁰² *Novak J. J. Scholarship Program Application. – Chicago. – January 2000. – P.2.*

тересам – своего рода социальные клубы. Наиболее популярны и получили значительное распространение объединения мотоциклистов.

Девятая категория добровольных объединений – ассоциации и фонды, созданные в целях исследования наиболее актуальных проблем полицейской службы и опубликования результатов изысканий. Наиболее влиятельной организацией является Форум руководителей исследователей полиции. Ассоциация полицейского менеджмента, основанная в 1980 г., публикует результаты исследований в журнале «Police Manager». Национальная ассоциация полицейских офицеров Америки, основанная в 1955 г., издает журнал «Law Enforcement Journal».

Таким образом, добровольные ассоциации и объединения полиции США созданы и функционируют для социально-правовой защиты и выражения интересов специфических групп сотрудников или в целом всех работников полицейских агентств. Членство сотрудников в одном или нескольких объединениях позволяет им глубже вникнуть в суть общественного института и его связь с государством, обществом в целом. Принимая участие в деятельности ассоциации, полицейский имеет возможность оказать влияние на данный институт власти в направлении его развития или консервации.

Принадлежность к ассоциации дает сотруднику полиции также такие преимущества, как: подтверждение его профессиональной выучки через аккредитацию всего правоохранительного органа, юридическую защиту и представительство его интересов во властных органах, возможность профессионального совершенствования, доступ к групповым ресурсам, возможность опубликовать через профессиональные средства массовой информации свои взгляды и убеждения, участие в конференциях, съездах и форумах полицейских и, наконец, возможности рекламы и маркетинга.

С точки зрения обратной связи и воздействия ассоциации на систему полицейских агентств добровольные объединения, занимающиеся аккредитацией и сертификацией агентств и сотрудников, обладают наибольшей степенью влияния. Разработка и продвижение стандартов имеет огромное значение для такой системы правоохранительных органов, как американская, которая в силу своей природы не имеет стандартизированных, универсальных подходов.

Важнейшая функция добровольных ассоциаций и объединений – юридическая защита и представительство сотрудников во властных структурах и судебных органах США. Ассоциация, в отличие от сотрудника, имеет возможность на постоянной основе отслеживать все изменения в правовых отношениях и тем самым является наиболее полным источником информации для полицейского. Ассоциации, как правило, активно противодействуют принятию тех или иных законо-

дательных актов, которые могут негативно сказаться на социально-правовом положении сотрудника.

Добровольные объединения – один из самых гибких и совершенных инструментов повышения квалификации и непрерывного обучения сотрудников, обеспечивающих развитие умений и навыков, получение знаний по наиболее актуальным проблемам правоохранения.

Ассоциации обеспечивают доступ к богатым ресурсам всех членов организации, что позволяет сотрудникам выражать свое мнение через средства массовой информации. Членам ассоциаций доступны публикации, специально подготовленные доклады практически по всем интересующим их аспектам службы.

Немаловажно то, что, приобретая оборудование или униформу (полицейский в США, как правило, экипируется за свой счет), сотрудник может получить значительные скидки, если состоит в добровольной ассоциации.

Движение за добровольное объединение и ассоциацию сотрудников правоохранения США испытывает в настоящее время подъем в связи с нарастанием активности участников этих организаций.

4.3. Социально-правовое обеспечение управления субкультурой и мотивацией в работе с кадрами полиции

Субкультурами принято называть такие феномены, которые отличаются от преобладающей и нормативной культуры некоторыми признаками – обычаями, этическими нормами, ценностными ориентациями, стилем поведения, языком и т.д.⁴⁰³

Формирование положительной субкультуры сотрудников полиции США и милиции Украины, необходимость ее коренного улучшения в настоящее время определяются:

1) сравнительно низким морально-психологическим уровнем персонала. Это проявляется в росте нарушений дисциплины и законности, фактов общеуголовной преступности среди сотрудников. В Украине и в США это все чаще становится предметом обсуждения в средствах массовой информации и литературе.⁴⁰⁴ Особое беспокойство вызывают факты совершения сотрудниками правоохранительных органов тяжких

⁴⁰³ Ерасов Б.С. Социальная культурология. – Ч. 1. – М.: Аспект Пресс, 1994. – С. 267

⁴⁰⁴ Соціологічно-правові аспекти зміцнення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України: Навч.-метод. посіб. / М.І. Ануфрієв, М.І., В.С. Венедиктов, О.В. Негодченко та ін. – Д.: Наука і освіта, 2000. – 164 с.

преступлений, в том числе групповых и корыстной направленности, не единичны случаи предательства интересов службы, злоупотребления служебным положением. По-прежнему высоким остается уровень пьянства среди личного состава полиции и милиции – источника многих преступлений и ЧП;

2) низким уровнем профессиональной и общей культуры сотрудников. Не уменьшается число жалоб и заявлений граждан на грубость, дискриминацию, невнимательное отношение к ним сотрудников;

3) недостаточным уровнем эффективности информационного и психолого-педагогического обеспечения оперативно-служебной деятельности сотрудников.

Термин «полицейская субкультура», или «полицейская культура», берет свое начало в социологической литературе 50-х – начала 80-х гг.⁴⁰⁵ Герман Голдстайн определил субкультуру полицейских как сложную сеть взаимоотношений между коллегами, формирующую поведение, ценности, изоляцию, секретность, отличающие полицию.⁴⁰⁶ Субкультуру полицейских соотносят также с такими понятиями, как социальная система полиции, полицейский этос, личность профессионала, личность полицейского, полицейская мистика и др.⁴⁰⁷ Такие исследователи, как Джером Скольник, анализируют субкультуру с точки зрения формирования группового профессионального сознания. Этот автор подчеркивает, что специфические черты сознания полицейских можно выделить только в том случае, если этот феномен анализируется в целом, во всей полноте. Такие черты возникают или благодаря особой профессиональной подготовке, или как результат влияния особых условий функционирования индивидов, занятых в этом общественном институте. Здесь речь может идти о действиях полицейских в условиях риска, власти, эффективности.⁴⁰⁸ В другой работе Джером Скольник и Джеймс Файф высказали мысль о том, что основой культуры полицейской службы является функциональная схожесть роли сотрудника и правоохранительной системы в целом – это власть и законная возможность применения силы против других. Эта двоякая

⁴⁰⁵ Westley W.A. *The Police: A sociological Study of Law, Custom, and Morality*: Ph.D. dissertation: University of Chicago, 1951. – P. 21; *Niederhoffer A. Behind the Shield*. – NY: Doubleday, 1967. – P. 15; *Manning P.K. Observing the Police: Deviants, Respectables and the Law* // In: *Research on Deviance*. – NY: Random House, 1972. – P. 34; *Manning P.K., Van Maanen, J. Policing: A view from the Street*. – Santa Monica, Ca: Goodyear Publishing Co., 1978. – P. 33; *Reuss-Ianni E. Two Cultures of Policing: Street Cops and Management Cops*. – New Brunswick: Transaction Books, 1983. – P. 27.

⁴⁰⁶ *Goldstein H. Policing a Free Society*. – Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1977. – P. 10

⁴⁰⁷ *Conser J.A. A Literary Review of the Police Subculture: Its Characteristics, Impact and Policy Implications* // *Police Studies*. – 1980. – № 2(4). – PP. 46-54.

⁴⁰⁸ *Skolnick, J. Justice Without Trial*. 3rd ed. New York, NY: MacMillan College Publishing CO., 1994. P. 67.

комбинация создает и воспроизводит совокупность своеобразных внутренних норм, системной солидарности и «братства».⁴⁰⁹

Полицейская субкультура и в настоящее время остается актуальной темой научных дискуссий. В конце девяностых годов проявилась тенденция определять субкультуру как интегрированную сумму ценностей, целей, ожиданий, разделяемых полицейскими. Джон Кранк полагает, что субкультура объективно объединяет сотрудников полиции. В доказательство этому он дает анализ аналогичных элементов субкультуры, проявляющихся идентично в различных не связанных между собой юрисдикциях. Такое сходство, по его мнению, есть результат применения подобных практических навыков для решения аналогичных проблем в похожих обстоятельствах.⁴¹⁰ Другие авторы подчеркивают неоднородность субкультуры полицейских, используя тот же географический подход.⁴¹¹

Субкультуру полицейских отличают уникальные элементы, отсутствующие в субкультурах иных профессий. Во-первых, полицейский постоянно находится в опасности необоснованного использования силы и власти против граждан. Во-вторых, сотрудник правоохранительного органа очень часто действует по собственному усмотрению, поскольку имеет возможность интерпретации не только закона, отделяющего норму от общественно опасного деяния, но и санкций. Степень удовлетворительности использования действий по усмотрению является основой для формирования или, напротив, деструкции общественного гражданского доверия к полиции.

Для американской научной литературы по проблемам правоохранительных органов характерно выделение двух типов субкультуры полицейских: 1) организационная культура департаментов полиции; 2) субкультура полицейских как специфической социальной группы. Встречается и иная типология: 1) субкультура руководящего слоя сотрудников; 2) субкультура рядовых сотрудников.⁴¹²

К организационной культуре относят: формальные и неформальные традиции, систему внутренних взаимоотношений. Она складывается как результат воздействия разнородных факторов: местных особенностей, отношения местных политиков и администрации в целом, влияния предыдущих руководителей полицейских агентств, отношения со стороны общественности и граждан. Анализ позволяет обосновать наличие су-

⁴⁰⁹ Skolnick, J.H., Fyfe, J.J. *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. – NY: Free Press, 1993. – P. 92.

⁴¹⁰ Crank J.P. *Understanding Police Culture*. – Cincinnati: Andersen Publishing Co., 1998. – P. 67

⁴¹¹ Klinger D.A. *Negotiating Order in Patrol Work: An Ecological Theory of Police Response to Deviance // Criminology*. – 1997. – № 35(2). – P. 277-306.

⁴¹² Albritton J.S. *Is There a Distinct Subculture in American Policing? No // In: Controversial Issues in Policing / Ed. by J.D. Sewell*. – Boston: Allyn and Bacon, 1999. – P. 167.

ществленных характеристик организационной культуры. К ней следует отнести репутацию полицейского департамента и степень взаимодействия с другими организациями и гражданами. Эта сторона может повлиять на качество кандидатов на службу, на уровень профессионализма сотрудников, а также на потенциальную способность департамента к внутреннему обновлению и реформированию.

Обобщенный показатель уровня организационной культуры можно обнаружить в результатах опросов общественного мнения, проводимых в США институтом Гэллага, об «уровне честности и этических стандартов людей в различных сферах занятости»:⁴¹³

№	Профессии	Уровень в %
1	Фармацевты	61
2	Священники	54
3	Дантисты	51
4	Преподаватели колледжей	50
5	Инженеры	49
6	Врачи	47
7	Полицейские	46
8	Банкиры	27
9	Репортеры телевидения	22

Общая тенденция изменения рейтинга полиции как общественного института была положительной, и с 1977 по 1990 гг. рейтинг вырос с 37 до 49 %. В период с 1990 по 1994 гг. уровень несколько снизился и остается в пределах 46 %.

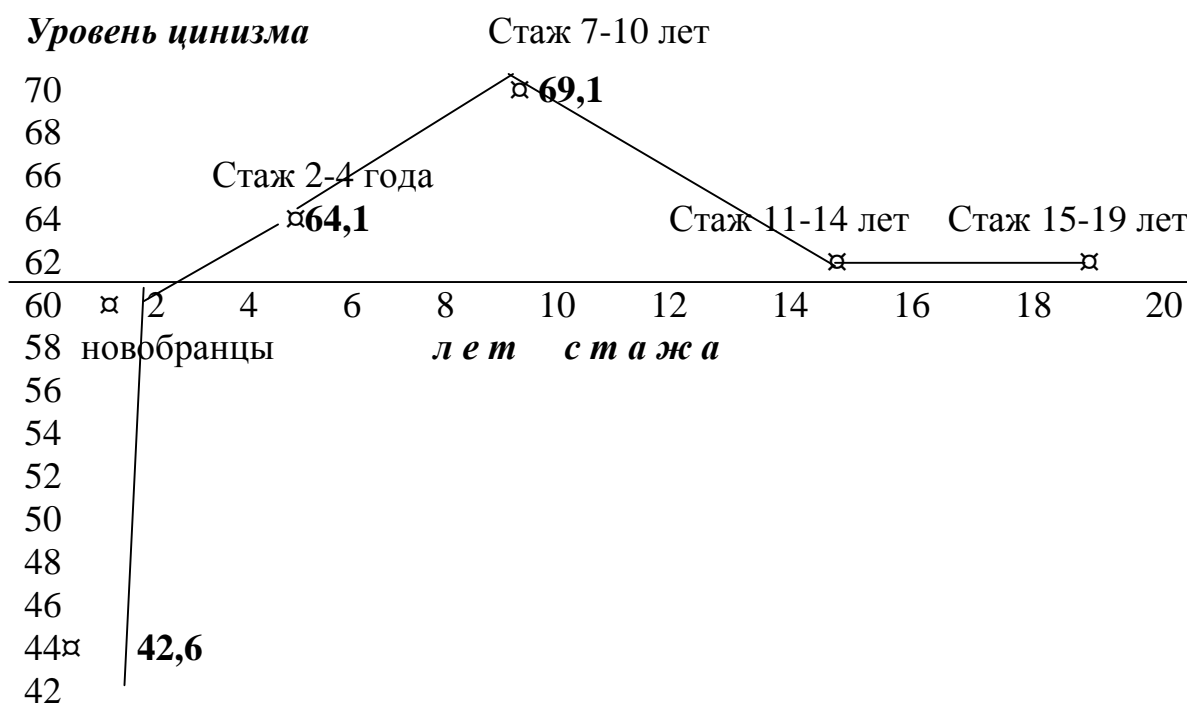
Групповая субкультура полицейских вырабатывается в определенной степени в силу изоляционизма департаментов и корпоративной закрытости правоохранительной системы и характеризуется стабильным набором внутренних норм. Американский исследователь Лоуренс Шерман к «самозародившимся» внутренним нормам субкультуры полицейских относит следующие: выполнение закона сотрудником зависит от того, что гласит закон и что из себя представляет личность подозреваемого; неуважение к полицейскому – серьезное нарушение, которое обязательно должно быть наказано; если сила используется в отношении гражданина, который ведет себя вызывающе, а также если она способствует расследованию преступления, то ее применение оправдано; искажение правды – реальная черта полицейской деятельности; получение от граждан и общественности вознаграждений допустимо, если они сами их предла-

⁴¹³ Sirene W.H., Kelly J.M., Malone M.V. Leadership in Developing the Organizational Ethic. – Quantico, VA: FBI Academy, 1995. – P. 28-29.

гают; полицейские должны поддерживать и защищать друг друга и т.д.⁴¹⁴

В основной своей массе сотрудники полиции США полагают, что они являются единственными реальными борцами с преступностью. Все другие правоохранительные органы (суд, прокуратура, уголовно-исправительная система) только имитируют усилия по контролю преступности.⁴¹⁵

В процессе первичной социализации молодой сотрудник очень быстро приобретает подозрительность и цинизм в отношении окружающих. Придает повышенное значение любым «подозрительным» сигналам в поведении близких и широкого круга граждан. Эта субъективно осознанная и подкрепляемая подозрительность ведет к социальной изоляции, противопоставлению «себя» – «им».⁴¹⁶ Исследователь Артур Нидерхоффер определил, что цинизм и консервативные взгляды достаточно быстро становятся характерной чертой личности сотрудника полиции:⁴¹⁷



Как видим, уровень цинизма среди сотрудников полиции скачкообразно возрастает сразу после окончания полицейской академии. Затем в течение 2-6 лет службы уровень цинизма постоянно растет, но в замед-

⁴¹⁴ *Marin R.J.* Professionalism and Ethics in Policing // *Canadian Police College Journal*. – 1991. – Vol. 15. – №. 4. – P. 303.

⁴¹⁵ *Sparrow M.K., Moore M.H., Kennedy D.M.* Beyond 911: A new Era for Policing. – NY: Basic Books, 1990. – P. 87.

⁴¹⁶ *Barlow H.D.* Criminal Justice in America. – Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000. – P. 196.

⁴¹⁷ *Niederhoffer A.* Behind the Shield: The Police in Urban Society. – NY: Anchor Books, 1967. – P. 187.

ленном темпе, и в середине карьеры начинает постепенно снижаться. К концу службы уровень цинизма стабилизируется и практически мало изменяется.⁴¹⁸

Следует различать два типа цинизма, характерного для сотрудников полиции США. Во-первых, это циничное отношение к системе уголовного правосудия и всей сети правоохранительных агентств, которые демонстрируют, по мнению данной категории сотрудников, «неспособность и слишком мягкое отношение к преступникам».⁴¹⁹ Второй разновидностью является циничное отношение к человеку и ко всему человеческому вообще. Такой тип характерен для подавляющего большинства сотрудников полиции США, полагающих, что общество исправить нельзя.⁴²⁰

Субкультура полицейских имеет четыре основных измерения.

1. Профессиональное измерение определяет уникальные факторы, относящиеся к исполняемой работе, которые оказывают существенное воздействие на сотрудников. Исследования показывают, что полицейские становятся склонными к секретности, конспирации и закрытости, и такое стремление коллективно поддерживается всеми полицейскими. Указанная черта проявляется настолько сильно, что многие сотрудники предпочитают даже нарушить закон и этические нормы для того, чтобы обеспечить секретность. К этому измерению следует отнести и восприятие граждан с чувством предубеждения.⁴²¹ Работа Джерома Скольника, описывающего «профессиональную личность», стала классической в сфере полицейистики, так как впервые доказательно продемонстрировала влияние таких компонентов, как опасность и власть на формирование личности полицейского. Под «профессиональной личностью» стали понимать специфические аспекты традиционных человеческих ценностей и форм поведения, используемых сотрудниками полиции, которые успешно прошли процесс социализации. К числу черт «профессиональной личности» полицейского исследователи относят: авторитарность, цинизм, консерватизм, подозрительность, ненависть, индивидуализм, ненадежность, лояльность, эффективность, достоинство, секретность, предубеждение.⁴²²

Постоянный риск столкновения с насилием способствует формиро-

⁴¹⁸ *Peak K.J.* Policing America: Methods, Issues, Challenges. – Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000. – P. 88-89.

⁴¹⁹ *Hernandez J.J.* The Custer Syndrome. – Salem, WI: Sheffield Publishing, 1989. – P. 2.

⁴²⁰ *LaGrange R.L.* Policing American Society. – 2-nd ed. – Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1998. – P. 163.

⁴²¹ *Manning P.K.* Police Work: The Social Organization of Policing. – 2-nd ed. – Prospect Heights, IL: Waveland Press, Inc, 1997. – P. 86.

⁴²² *Schmallegger F.* Criminal Justice: A Brief Introduction. – 3-rd ed. – Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1999. – P.199; *Brown M.* Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform. – NY: Russel Sage Foundation, 1981. – P. 102.

ванию в сознании сотрудника «символического противника», с которым полицейский идентифицирует любого гражданина, демонстрирующего «жестом, словом, отношением прелюдию насильственного акта».⁴²³ Полицейские в процессе подготовки развивают в себе подозрительность, которая основана на дилемме: или быть невредимым или умереть.

Исследователь Джон Бродерик разработал концепцию основных стилей осуществления служебных обязанностей, которые вырабатывают офицеры в процессе выполнения служебных обязанностей. Классификация Бродерика включает выделение таких типов, как:

1) «охранник», для которого главной целью является поддержание порядка на улицах, осуществление значительного числа арестов, оказание помощи гражданам, однако он не высоко ценит гражданские права людей;

2) «идеалист», считающий главной целью поддержание общественного порядка, искренне верит в справедливость права и законов, строго следует кодексу профессиональной чести. Его характеризует уверенность в способности законов, уголовного процесса, правил департамента решать проблему преступности. «Идеалист» уважает конституционные права всех граждан, включая преступников;

3) «реалист» – не ограничивает свои функции только поддержанием порядка и уделяет сравнительно меньше внимания собственно полицейской работе. Данная категория более всего подвержена цинизму и неверию в систему уголовного правосудия. Для «реалиста» характерна тенденция к неприятию ответственных решений;

4) «оптимист» – полагает, что борьба с преступностью и помощь людям могут улучшить общество. Работа приносит «оптимистам» чувство внутреннего удовлетворения; хотя они считают борьбу с преступностью своей важной задачей, приоритет отдают оказанию услуг населению, служению обществу.⁴²⁴

2. Психологическое измерение отражает видение сотрудником самого себя и развитие собственной личности под воздействием новых реалий работы в правоохранительном органе. Исследователи полагают, что полицейский с течением времени вырабатывает повышенную степень агрессивности, стереотипы восприятия действительности и граж-

⁴²³ *Skolnick J. The Politics of Protest. – NY: Simon & Schuster, 1969; Skolnick J. Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society. – 3rd ed. – NY: MacMillan College Publishing Company, Inc., 1994. – P. 44.*

⁴²⁴ *Broderick J.J. Police in a Time of Change. – Prospect Heights, IL: Wavelands Press, 1987. – P. 5.*

дан, интеллектуальной устойчивости, стойкости и выносливости.⁴²⁵

3. Политическое измерение определяет личность сотрудника в связи с отношениями с группами населения, гражданами, а также структурами власти. Данное измерение выражается различным образом. Полицейские могут приобрести определенные черты поведения и характеристики, если будут действовать как сторонники той или иной политической партии. Политическим будет признано поведение сотрудника и в том случае, если для него приоритетом является участие в правоохранительной корпорации или профсоюзе. Наиболее часто встречаются примеры политического поведения руководства правоохранительного органа, когда начальствующий состав пытается влиять на местное правительство, мэра, совет города в целях решения проблем агентства.⁴²⁶

4. Социальное измерение отражает участие сотрудника в разрешении ролевых конфликтов, в процессе социализации при поступлении на службу и особенностей группового поведения. Исполняя функциональные обязанности, сотрудник должен обладать достаточно развитыми чувствами лояльности, взаимопомощи, товарищества, солидарности, конспирации. Наиболее важным компонентом социального измерения является завершенность социализации, придающей сотруднику ощущение приверженности организации и ее ценностям, солидарности, моральной поддержки и деперсонализации в отношении всякого, не относящегося к определенному социальному институту. Социализация полицейского – это процесс усвоения сотрудником ценностей, привычек, традиций данной организации, который не прекращается до окончания службы.⁴²⁷

Обычно различают три стадии социализации сотрудника: 1) ожидаемая социализация, заключающаяся в самоприготовлении рекрута стать сотрудником полиции; 2) формальная социализация, через которую рекрут проходит в полицейской академии и во время испытательного срока; 3) длящаяся социализация на протяжении всей карьеры.⁴²⁸

Социализация может носить как положительный, так и отрицательный характер. Одним из аспектов социального измерения является девиантное поведение сотрудников, проявляющееся в высоком уровне

⁴²⁵ Doerner W.G. I'm not the Man I Used to Be: Reflection on the Transition from Prof to Cop // *The Ambivalent Force*. – Hinsdale, IL: Dryden Press, 1985. – P. 394.

⁴²⁶ Conser J.A., Russel G.D. *Law Enforcement in the United States*. – Gaithersburg, MA: An Aspen Publication, 2000. – P. 347-348

⁴²⁷ LaGrange R.L. *Policing American Society*. – 2-nd ed. – Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1998. – P. 158.

⁴²⁸ Bennet R.R. *Becoming Blue: A Longitudinal Study of Police Recruit Occupational Socialization* // *Journal of Police Science and Administration*. – 1984. – № 12. – P. 47-58.

разводов в их семьях, алкоголизме, суициде, коррупции и т.д. Недавние исследования девиаций среди полицейских позволили разделить их на четыре категории: преступность полицейских, профессиональное девиантное поведение, коррупция, злоупотребление властью.⁴²⁹

Недостойное поведение сотрудников правоохранительных органов США является для общественности проблемой настолько острой, что инициировано издание специального журнала – «Национального бюллетеня недостойного поведения полицейских». Вильям Геллер дает одну из наиболее часто встречающихся классификаций недостойного поведения сотрудников полиции:⁴³⁰

Жестокость – неоправданное использование насилия в отношении граждан.
Домогательства – избирательные регулярные меры со стороны полицейских в отношении определенных групп населения (черные, гомосексуалисты, студенты и т.д.)
Коррупция – в широком смысле этого слова – незаконные действия полицейских ради собственной выгоды.
Нарушение конституционных прав граждан: незаконные аресты, обыски, давление на граждан с целью получения инкриминирующей информации.
Неприменение должных законных мер по пресечению правонарушений: не прибытие по вызову, игнорирование информации о преступлении, фаворитизм и т.д.

Исследователи Томас Беркер и Дэвид Картер дают иную классификацию недостойного поведения, включающую: 1) профессиональное девиантное поведение, под которым понимаются отклоняющиеся от нормы или закона действия при исполнении служебных обязанностей; 2) злоупотребление властью, которое может выражаться, по мнению этих авторов, в таких видах воздействия: а) физическое (жестокость и насилие); б) психологическое (оскорбления, расовые эпитеты, домогательства, угрозы); в) правовое (нарушение конституционных прав граждан).

Коррупцией в широком смысле слова в правоохранительных органах США называют поведенческое отклонение от общепринятых этических стандартов. Причем сами сотрудники воспринимают данные нормы субъективно иначе, исключая целый ряд поступков из сферы коррупционного

⁴²⁹ Kappeler V.E., Sluder R.D., Alpert G.P. Forces of Deviance: Understanding the Dark Side of Policing. – 2-nd ed. – Prospect Heights, IL: Waveland Press, Inc., 1998. – P.20-25.

⁴³⁰ Geller W.A. Police Misconduct: Scope of the Problems and Remedies // ACJS Today. – February 1984. – PP. 6-8.

поведения. Так, опрос, проведенный в 1995 г. в полицейском департаменте Нью-Йорка выявил, что 65 % сотрудников не считали коррупцией чрезмерное насилие, 71,4 % полагали допустимым получение бесплатного обеда в ресторане, 15 % допускали использование арестованных наркотиков в личных целях.⁴³¹

Анализ позволяет выделить своего рода пирамиду коррупции в полиции США.⁴³²

<i>Высокий уровень коррупции полицейских</i>
Насильственные преступления: избивание задержанных, пытки, неоправданные убийства и т.д.
Нарушение гражданских прав: игнорирование конституционных прав, подбрасывание улики и т.д.
Создание уголовного бизнеса: перепродажа краденого, наркотиков и т.д.
Преступления против собственности: грабеж, кражи, совершенные полицией.
Взятничество в крупных размерах: пособничество в уклонении от уголовного наказания.
Должностное преступление: уничтожение доказательств, лжесвидетельствование в суде, защита полицейских-преступников.
Быть выше «неудобных законов»: превышение скорости, курение марихуаны, злоупотребление алкоголем и т.д.
Небольшие взятки: получение малых сумм денег за освобождение от штрафа.
Фаворитизм: неналожение штрафов на друзей, знакомых
«Благодарность»: бесплатный кофе, обед и т.д.
<i>Низкий уровень коррупции полицейских</i>

Проблема коррупции среди полицейских в США стала очень острой в связи с расследованиями специальной комиссией Кнаппа злоупотреблений в полицейском департаменте Нью-Йорка в начале 1970-х гг. В докладе по результатам работы данной комиссии, опубликованном в 1973 г., авторы выделили два основных типа коррумпированных сотрудников. Первый тип получил условное название «мясоеды», составляющие небольшой процент полицейских, которые проводят значительную часть рабочего времени в поисках возможностей «заработать».

⁴³¹ NYC Cops – Excess Force Not Corruption // USA Today. – June 16, 1995. – P. 3.

⁴³² Schmallegger F. Criminal Justice today. – 5-th ed. – Upper Saddle River: Prentice Hall, 1999. – P.234.

Они не гнушаются быть вовлеченными в сферы игорного бизнеса, распространения наркотиков. Вторая группа – «травоядные», к которой относится подавляющее большинство сотрудников, от случая к случаю принимающих подарки, услуги, подношения и вовлекаемые в другие неэтичные действия.

Развитию коррупции в американской полиции способствуют несколько факторов: сравнительно быстрый процесс назначения полицейского на должность без достаточно глубокой проверки кандидата; защита, предоставляемая сотруднику со стороны профсоюза, и, конечно, причины экономического характера – низкий уровень жалования.⁴³³

Толкование указанных факторов укладывается в две основных теории. Теория «гнилого яблока» гласит, что коррупция среди полицейских является результатом негативного влияния небольшой группы сотрудников, пришедших на службу с уже сложившимися криминальными настроениями. Теория «окружающей среды» объясняет коррупцию сотрудников через воздействие политической коррупции, сопровождающей функционирование правоохранительной системы.⁴³⁴ Объясняют коррупцию и как разновидность девиантного профессионального поведения сотрудников, обладающих возможностью действовать во многих случаях по своему собственному усмотрению и вне контроля руководства.⁴³⁵

Выделяют как внутреннюю, так и внешнюю коррупцию сотрудников полиции. К внешней можно отнести коррупционные проявления, при которых прослеживается связь между сотрудником и гражданами, организациями и группами интересов. Внутренняя коррупция проявляется в том случае, когда возникают устойчивые безнравственные отношения внутри агентства, например, если за продвижение по службе требуется заплатить ту или иную сумму или оказать какую-либо услугу за перевод с ночной смены в дневную и т.д.⁴³⁶

По мнению американских исследователей, одним из наиболее сложных препятствий в борьбе с коррупцией является широко распространенный «кодекс молчания».⁴³⁷ Исследование Вильяма Вестли, например, показывает, что 75 % сотрудников полиции откажутся давать показания в суде, если станут свидетелями получения взятки другим со-

⁴³³ *Witkin G.* When the Bad Guys are Cops // *Newsweek*. – September 1995. – P. 20.

⁴³⁴ *Peak K.J.* Policing America: Methods, Issues, Challenges. – Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000. – P. 254.

⁴³⁵ *Berg B.L.* Policing in Modern Society. – Boston: Butterworth, 1999. – P. 371

⁴³⁶ *Christian P.* Potholm and Richard E. Morgan. Focus on Police: Police in American Society. – NY: Schenkman Publishing Co., 1976. – P. 140.

⁴³⁷ *Murphy P.V., Plate T.* Commissioner: A View from the Top American Law Enforcement. NY: Simon and Schuster, 1977. – P. 226.

трудником.⁴³⁸ Джордж Коул обнаружил, что 56 % полицейских не сообщат о занятиях сексом во время службы и 46 % не проинформируют об использовании чрезмерного насилия в отношении задержанных.⁴³⁹

Правовым основанием для преследования полицейского, подозреваемого в коррупции, является Акт Хоббса от 1970 г., гласящий, что любой случай, когда офицер требует или просит заплатить за услугу, может квалифицироваться как вымогательство, наносящее ущерб бизнесу.⁴⁴⁰ Федеральные статуты «О лжесвидетельствовании» и «О лживом заявлении под присягой» также являются основаниями для преследования в связи с коррупцией.⁴⁴¹

Анализ показывает, что американские правоохранительные органы выработали определенные подходы, обеспечивающие если не ликвидацию коррупционных проявлений, то достаточно эффективный контроль над ними в своей среде. Во-первых, это установление высоких моральных стандартов не только для кандидатов в сотрудники, но и для полицейских всех уровней. Во-вторых, полицейские департаменты разрабатывают и применяют достаточно жесткие правила в отношении дисциплины сотрудников. В-третьих, в большинстве правоохранительных органов США службы собственной безопасности прямо подчинены руководству департамента. В-четвертых, практика применения закона в отношении всех групп населения должна быть унифицированной. Ни одна из групп граждан не должна иметь никаких специальных привилегий и возможностей уйти от законного преследования. В-пятых, основная масса руководителей полицейских департаментов отрицательно относятся к внешним формам оценивания адекватности действий сотрудников, однако все большее распространение в США получает практика создания советов гражданского наблюдения, имеющих возможность осуществлять надзор за расследуемыми делами по обвинению сотрудников в коррупции. В-шестых, анализ судебных решений по вопросам коррупции полицейских может помочь в предотвращении аналогичных проявлений в данном конкретном департаменте.⁴⁴² Сравнительный анализ показывает наличие и достоинств, и недостатков внутреннего и внешнего контроля за поведением сотрудников

⁴³⁸ Westley W.A. *Violence and the Police*. – Cambridge: The Mit Press, 1970. – P. 113-114.

⁴³⁹ Cole G.F. *The American System of Criminal Justice*. – 5-th ed. – Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishers, 1989. – P. 226.

⁴⁴⁰ См: 18 United States Code, Section 1955.

⁴⁴¹ Beigel H. *The Investigation and Prosecution of Police Corruption*.// *Focus on Police*. 1989. PP. 139-166.

⁴⁴² McCloy C. *Lawsuits Against Police: What Impact Do They Have?* // *Criminal Law Bulletin*. – 1984. – Vol. 20. – P. 49-56.

полицейских служб:⁴⁴³

Описание	Внутренний контроль	Внешний контроль
		Полиция контролирует саму себя
Основные типы контроля	Усиленное наблюдение Лидерство Служба собственной безопасности	Суды Гражданские образования Специальные расследования
Достоинства	Расследованиями занимаются профессионалы Доступ к внутренней информации Профилактика, раннее оповещение руководства	Независимость Граждане имеют контрольные функции над полицией Необходим в случае широкого распространения недостойного поведения
Недостатки	Риск сокрытия информации Создает внутреннюю напряженность в агентстве Граждане могут не доверять результатам расследования	Реактивная, а не профилактическая Ограниченный доступ к внутренней информации Трудность в преодолении «кодекса молчания»

Наиболее целесообразный вид контроля сотрудников полиции – управление их мотивацией. Теоретическая база мотивации сотрудников правоохранительных органов представляет собой достаточно сложный комплекс взаимодополняющих и отрицающих друг друга концепций. Однако все они сходятся в том, что потребности и нужды сотрудников являются инструментальными, как для индивидуального роста каждого сотрудника, так и для повышения эффективности агентства в целом. Отсутствие мотивации в работе сотрудников может быть связано самыми разными причинами: сверхурочная работа, сокращение штатов, реструктуризация и т.д.⁴⁴⁴ Низкий уровень мотивации может быть также вызван скукой, неудовлетворенностью, синдромом выбора карьеры или работы. Скука особенно характерна для сотрудников, получивших уни-

⁴⁴³ LaGrange R.L. Policing American Society. – 2-nd ed. – Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1998. – P. 278.

⁴⁴⁴ Caudron S. Motivation? Money's Only No. 2. // Industry Week, November 15, 1993. – P 33.

верситетское образование, но работающих на рядовых должностях. Низкий уровень мотивации можно идентифицировать по таким симптомам, как медлительность, опоздания, неуважение к порядкам в агентстве, небрежное отношение к оборудованию и оружию, терпимость к любой разновидности поведения, низкий уровень морали, постоянная сонливость и т.д.⁴⁴⁵

Одной из основных функций руководства правоохранительных органов является нейтрализация такого рода симптомов и повышение уровня мотивации в службе. В этих целях руководство правоохранительных органов использует набор внешних и внутренних мотивов.

К внешним мотивам следует отнести, во-первых, жалование. Жалование сотрудников правоохранительных органов нельзя назвать высоким. Многие из начинающих полицейских вынуждены подрабатывать до тех пор, пока жалование не станет удовлетворять их. Существенными мотиваторами могут быть премии, которые не являются обременительными для департамента. Постоянное улучшение условий работы, обеспечение лучшего порядка страхования, проведение социальных мероприятий (пикники, вечеринки и т.д.) могут стать существенным дополнением к образу полицейского департамента и обеспечить стремление сотрудников посвящать больше усилий службе.

Внутренние мотивы поведения сотрудников включают цели, достижения, признания, самоуважение, возможность развития и вклада для организации, веру в миссию правоохранительного агентства и индивидуальные задачи. На основе теории внутренних мотивов в американской литературе, посвященной управлению правоохранительными органами, выработана стратегия «управления через цели» (management by objectives). В основе управления через цели лежит стремление офицера полиции иметь представление об ожиданиях в его адрес, и получать обратную связь относительно удовлетворительности его действий.⁴⁴⁶

Система управления через цели может быть описана как семиступенчатый процесс: 1) признание общественных ценностей и убеждений (идеологии) правоохранительного органа; 2) изложение миссии правоохранительного агентства; 3) установление долгосрочных целей; 4) формулирование краткосрочных целей; 5) подготовка проектов реализации целей; 6) разработка и осуществление плана реализации целей; 7) оценка системы.⁴⁴⁷ Управление через цели может быть определено как процесс, в котором управленцы и сотрудники ставят цели и работают над их ре-

⁴⁴⁵ *Fitzpatrick T.R.* Motivation: An Old Problem with Some New Faces // Law and Order. – November 1990. – P. 62.

⁴⁴⁶ *Gazell J.A.* MBO in the Public Sector // Business Review. – July 1974. – № 27. – P. 29-35.

⁴⁴⁷ *Lynch R.G.* The Police Manager. – Cincinnati: Anderson Publishing Co., 1995. – P. 150.

лизацией и оценкой результатов в рамках определенного временного периода. Такой подход широко используется в правоохранительных органах США, доказав свою эффективность и привлекательность.⁴⁴⁸

Близким по существу методом мотивирования персонала правоохранительных органов США являются программы так называемых кружков качества, получивших определенное распространение с середины 1970-х гг. Суть данного подхода состоит: а) в усилении взаимодействия между сотрудниками для обеспечения индивидуального максимального роста в профессиональном и в личном плане; б) предоставляя сотрудникам возможности для роста, само правоохранительное агентство становится более эффективным. Кружки качества представляют собой небольшие группы сотрудников, как правило, рядовых, которые регулярно собираются, чтобы выявить проблемы и наметить пути их последующего разрешения в интересах организации.⁴⁴⁹

Вместе с тем следует подчеркнуть, что основная масса правоохранительных агентств не придерживается строго той или иной концепции мотивирования своих сотрудников и используют эклектическую модель, включающую отдельные элементы проанализированных теорий. Во-первых, делается акцент на индивидуальные мотивы и ценности сотрудников. Во-вторых, широко используются различного рода стимулы и награды. В-третьих, не отвергается необходимость постоянного подкрепления мотивов, ведущих к наиболее эффективной деятельности сотрудника. В-четвертых, уделяется повышенное внимание точному формулированию долгосрочных и краткосрочных целей, как для каждого индивидуального сотрудника, так и для коллектива в целом. В-пятых, для создания атмосферы мотивированных усилий сотрудников требуется значительный потенциал материальных, финансовых и людских ресурсов правоохранительного органа. В-шестых, организация процесса службы построена таким образом, что сотрудники вынуждены работать совместно над решением тех или иных проблем, развивая межличностные

⁴⁴⁸ *Angell J.E.* Towards an Alternative to Classical Police Organizational Arrangements // *Criminology*. – 1971. – № 19. – P. 19-29; *Sherman L.W.* Middle Management and Police Democratization: A Reply to John E. Angell // *Criminology*. – 1975. – № 12(4). – P. 367–377; *More H.W. Jr.* Criminal Justice Management: Text and Readings. – St.Paul, MN: West, 1977; *Archambeault W.G., and Archambeault B.J.* Correctional Supervisory Management: Principles of Organization, Policy and Law. – Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1982; *Hatry H.P., Greiner J.M.* How Police Departments Better Apply Management-by-Objectives and Quality Circle Programs. – Washington, DC: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, 1984. – P. 130.

⁴⁴⁹ *Brief A.P., Munro J., Aldag R.J.* Correctional Employees' Reactions to Job Characteristics: A Data Based Argument for Job Enlargement // *Journal of Criminal Justice*. – 1976. – № 4. – P. 223-230; *Saari D.J.* American Court Management: Theories and Practices. – Westport, CT: Quorum Books, 1982.

контакты и закрепляя их.⁴⁵⁰

Мотивационный процесс сотрудников правоохранительных органов можно представить следующей последовательностью: потребность – поиск путей удовлетворения потребности – целенаправленное поведение – действия – поощрение или наказание – оценка или переоценка потребности.⁴⁵¹

Таким образом, анализ показывает, что субкультура полицейского как сумма норм, ценностей и убеждений играет ведущую роль в социализации сотрудника правоохранительного органа. К числу доминирующих черт субкультуры полицейского следует отнести: конформизм, дисциплину, элитарность, интерес к оружию и технологии, милитаризм, негативное отношение к нововведениям, лояльность в отношении полицейского агентства, сленг и т. д. Негативными сторонами полицейской субкультуры являются цинизм, коррупция, алкоголизм и травмирующие проявления стресса. Правовое регулирование субкультуры полицейского первоначально было сориентировано на преодоление и нейтрализацию дискредитирующих правоохранительное агентство элементов и носило реактивный характер.

В настоящее время совокупность нормативно-правовой базы полицейских департаментов все более нацелена на придание позитивной направленности мотивационным процессам, обеспечивающим эффективную деятельность правоохранительного органа. Антикоррупционные меры и программы дали положительный результат, обеспечивший изменение образа полиции в восприятии граждан.

Как в США, так и в Украине упрочение правового государства немыслимо без строгого соблюдения всеми гражданами и должностными лицами законности и дисциплины. Особенно нетерпимы факты нарушения требований правовых актов со стороны сотрудников ОВД и полиции, призванных стоять на страже закона. Поэтому не случайно в настоящее время в органах внутренних дел Украины создана определенная система воспитательной работы с личным составом. Укрепилась и расширилась нормативно-правовая база организации этой работы.⁴⁵²

⁴⁵⁰ California Department of Corrections. *Crime in California*. – Sacramento, CA: California Department of Corrections, 1994. – PP. 35–39.

⁴⁵¹ *Hellriegel D., Slocum J.W., Jr. Woodman R.W. Organizational Behavior*. – 7-th ed., 1995. – P. 137.

⁴⁵² См.: Про боротьбу з корупцією. Закон України від 5 грудня 1996 р. // Там само. – 1995. – № 34. – Ст. 266.; Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України. Затв. Указом Президії Верховної Ради УРСР від 29 липня 1991 р. // Зб. норм. актів України з питань правопорядку. – К., 1993.; Державна програма боротьби із злочинністю. Затв. Постановою Верховної Ради України від 25 червня 1996 р. // Голос України. – 1993. – 30 лип.; Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян. Указ Президента України від 18 лютого 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 331.

Глава 5. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ США И УКРАИНЫ

5.1. Критерии сравнения систем кадрового обеспечения в деятельности правоохранительных органов

Исследование проблем и опыта кадрового обеспечения правоохранительных органов Украины и зарубежья показывает возможность и необходимость их сопоставления. Ученые проводили сравнительный анализ преступности, судебных систем, правоохранительных органов, как зарубежных⁴⁵³, так и отечественных⁴⁵⁴. Вместе с тем аспект сравнительного анализа кадровой составляющей правоохранительных органов практически не затронут.

Это объясняется сложностью предмета сравнения и неопределенностью поля анализа. Исследование правоохранительных систем и их элементов сталкивается с необходимостью решения источниковедческой проблемы и поиска конвертируемых критериев, позволяющих найти точки отсчета в анализе.

⁴⁵³ Maguire E.R., Howard G.J., Newman G. Measuring the Performance of National Criminal Justice Systems // International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice. – Spring 1998. – Vol. 22. – № 1. – P. 31-59; Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America, 1990-1994 / Editors: Kristina Kangaspunta, Matti Joutsen, Natalia Ollus. – Helsinki. 1999. – 494 P.

⁴⁵⁴ Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю: Монограф. – Ірпінь, Акад. Держ. податкової служби України, 2002. – 449 с. Губанов А.В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. М.: МАЭП, 1999. – 288 с.; Губанов А.В. Полиция государств Западной Европы: основные черты организации и деятельности: Учеб. пособие. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1990. – 62 с. Губанов А.В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка. – М.: ВНИИ МВД РФ, 1993. – 103 с.; Негодченко О.В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: Монографія. – Д.: Вид-во Дніпропетр. ун-ту, 2003. – 448 с.; Ануфрієв М.І. Управлінські шляхи зміцнення дисципліни в органах внутрішніх справ (соціолого-правові аспекти): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – № 1. – С.7-12; Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення. – Х.: Основа, 1999. – 438с.; Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підруч. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 258 с.; Корнієнко М.В. Роль органів внутрішніх справ у охороні громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки: Монограф. – Д.: НД та РВВ Дніпропетр. юрид. ін-ту МВС України, 2001. – 372 с.; Крылов В.С. Полиция США. Основные черты организации и деятельности: Учеб. пособие. – М.: МВШ МВД СССР, 1972. – 80 с. Шишкін В.І. Забезпечення прав людини в судочинстві США (організаційні і процесуальні засади). – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.

Во-первых, сложной проблемой сравнительного анализа, по нашему мнению, является встречный этноцентризм украинских и американских исследований правоохранительных систем, при котором национальная модель той или иной страны определяется как исторически наиболее оправданная. Прослеживается избыток иммунитета в использовании универсального опыта и применении новейших технологий кадровой работы.

Во-вторых, для тщательного сравнения кадровой работы необходимо обратиться к статистическим данным, включая информацию об уровне преступности и раскрытии преступлений. Однако в этом отношении существуют серьезные препятствия: 1) многие из составов преступлений просто не поддаются сравнению; 2) сбор информации о преступлениях и их регистрация сильно отличаются; 3) значительным является политическое влияние на распространение и корректировку такого рода данных.

В США в основном используются данные унифицированных докладов о преступности, которые составляются ФБР и включают в себя статистические данные по 29 индексным преступлениям. Эти данные предоставляются полицейскими агентствами добровольно, поэтому некоторые из них не направляют статистику о преступности. Кроме того, системы уголовного закона штатов имеют много различий, позволяющих трактовать один и тот же состав преступления по-разному и помещать его в разные рубрики.

В Украине учет преступлений представляет собой регистрацию в Управлении оперативной информации, в учетно-справочных подразделениях статистических карточек, которые поступили от нижестоящих подразделений, в том числе в электронном виде, и внесение данных статистических карточек в государственную отчетность в виде цифровых показателей. В соответствии с Инструкцией о едином учете преступлений⁴⁵⁵ данные о раскрытии преступлений определяются по конечным результатам расследования уголовных дел. Процент раскрытых преступлений определяется соотношением числа раскрытых преступлений, умноженного на сто, и суммы числа раскрытых и нераскрытых преступлений. Для более точного определения состояния преступности пользуются уровнем, индексом, коэффициентом преступности. Например, последний измеряется отношением числа преступлений (или числа преступников) к численности населения, взятого в тысячных, десятитысячных и сотысячных долях⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ Утверждена Приказом Генеральной прокуратуры Украины, Службы безопасности Украины, Государственной налоговой Администрации Украины, Министерством юстиции Украины № 20/84/293/126/18/5.

⁴⁵⁶ Лихолоб В.Г., Филонов В.П., Коваленко О.П. и др. Криминология: Учебник (для учебных заведений МВД Украины) / Под ред. В.Г. Лихолоба и В.П. Филонова. – Киев–Донецк, 1997. – С. 80.

Статистика кадрового состава органов внутренних дел Украины и полиции США при сравнительном анализе нуждается в пояснениях. Так, Закон Украины «Об общей структуре и общей численности Министерства внутренних дел Украины» от 10.01.2001 г.⁴⁵⁷ предусматривает численность сотрудников МВД Украины в количестве 386 тыс. 600 чел. (792 человека на 100 тыс. населения), а в США – только 300 полицейских. При этом следует учитывать частную полицию, индекс которой равен 582 сотрудникам. А в Украине в число сотрудников ОВД входят также 102 тыс. 200 неаттестованных работников (в 2002 г. гражданскими лицами заменено 47,1 % аттестованных должностей). Следует учитывать и постоянный некомплект кадров органов внутренних дел. Так, в 2002 г. количество уволенных превысило количество принятых на службу. В территориальные органы внутренних дел было принято 15,1 тыс. человек, уволено – 15,4 тыс. В целом некомплект по Украине составляет 7,9 % (в 2000 г. – 9,0%). Наибольший некомплект отмечался среди сотрудников уголовного розыска, патрульно-постовой службы и участковых инспекторов милиции⁴⁵⁸.

В-третьих, системы правоохранительных органов Украины и США значительно отличаются друг от друга (см. табл.).⁴⁵⁹

Число и степень координации полицейских агентств	Модель управления полицейскими агентствами	
Единственное агентство	<i>Централизованные</i> Ирландия Израиль Польша Украина	<i>Децентрализованные</i> Япония
Несколько агентств, работа координируется	Австрия Франция Англия	Австралия Канада Германия Индия
Несколько агентств, работа не координируется	Бельгия Италия Испания Швейцария	Мексика США

⁴⁵⁷ Про загальну структуру та загальну чисельність МВС України // Відомості Верховної Ради України, 2001.

⁴⁵⁸ Стан правопорядку в Україні. Основні результати діяльності органів внутрішніх справ та внутрішніх військ в 2002 році. – К., ГШ МВС України, 2003. – С. 25.

⁴⁵⁹ Reichel P.L. Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach. Second ed. New Jersey: Upper Saddle River, 1999. P.163.

Достоинством системы правоохранительных органов Украины является ее централизация и координация, в то время как полиция США прилагает немало усилий для компенсации недостатков децентрализации и отсутствия координации действий. Децентрализованные полицейские системы имеют то преимущество, что контроль и влияние со стороны местных властей в первом случае во многих отношениях гораздо шире и глубже. Представляется маловероятным фундаментальное изменение децентрализованной парадигмы. Вместе с тем в настоящее время обнаруживаются новые обстоятельства, способные привести к определенным изменениям рамок юрисдикций. Во-первых, быстрая урбанизация сопровождается дроблением юрисдикций, которые слабо поддаются управлению. Так, например, город Чикаго с пригородами насчитывает 1113 независимых местных органов управления, Филадельфия – 876, Нью-Йорк – 551. В таких условиях осуществление каких-либо согласованных мероприятий правоохранительными органами представляет огромную сложность. Во-вторых, малочисленные населенные пункты инкорпорируются в города для того, чтобы не быть поглощенными мегацентрами и сохранять большую часть доходов от налогообложения для собственных нужд. В-третьих, сложившаяся законодательная база в округах не позволяет эффективно реагировать на городские проблемы. В таких обстоятельствах на такую же численность рядового состава в США приходится значительно большее количество управленческого персонала, что само по себе не способствует мобильности и гибкости обеспечения права и порядка.

Вопросы децентрализации украинской милицейской системы в последнее время приобретают все большую актуальность. Речь идет о создании милиции местного самоуправления или так называемой местной милиции. До апреля 2003 г. существовало два основных законопроекта, которые касались правового регулирования деятельности местной милиции. Первый законопроект разработан рабочей группой Кабинета Министров Украины и предусматривает внесение соответствующих изменений в существующие законодательные акты в части вопросов, связанных с регулированием деятельности местной милиции. В нем предусматривается дополнить Законы Украины «О милиции» и «О местном самоуправлении в Украине» и некоторые другие нормативно-правовые акты положениями, определяющими специфику статуса местной милиции в структуре государственного органа: основные задачи местной милиции, сферу распространения ее компетенции, порядок назначения на должность начальника местной милиции как заместителя начальника государственной милиции, порядок финансирования местной милиции в переходный период и др.

Второй законопроект предусматривает принятие отдельного Закона “О милиции местного самоуправления города”. Он подготовлен группой народных депутатов Украины под руководством В. Бондаренко. В основу этого законопроекта положено конституционное право городских, поселковых, сельских советов на создание в соответствии с законом милиции, которая могла бы содержаться за счет средств соответствующего местного бюджета и выполнять задачи охраны общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. В нем предусматривается: одновременное существование на одной территории двух милиций – государственной и местного управления; право территориальной общины самостоятельно определять структуру местной милиции; создание координационного совета по охране общественного порядка; порядок оперативного подчинения структур милиции местного самоуправления подразделениям государственной милиции; порядок формирования штатов местной милиции и др.

Критический анализ указанных законопроектов позволяет высказать некоторые замечания относительно отрицательных моментов проекта, предложенного народным депутатом Украины В. Бондаренко. В частности, при выделении местной милиции в самостоятельный орган местного совета лишь с формальным подчинением отдельных служб органам внутренних дел могут возникнуть проблемы взаимодействия с подразделениями государственной милиции. Например, при организации межтерриториальных мероприятий по борьбе с преступностью и охране общественного порядка (при возникновении чрезвычайных ситуаций, которые требуют введения усиленного варианта несения службы); раскрытии и расследовании преступлений и правонарушений. Кроме этого, при создании самостоятельной местной милиции могут возникнуть проблемы с реализацией оперативно-розыскной и криминально-процессуальной функции милиции. Так, проблема предоставления местной милиции возможности осуществлять оперативно-розыскные мероприятия усложняет раскрытие преступлений, а нерешенность вопроса об отнесении местной милиции к органам дознания – делает невозможным их расследование. Наличие же двух руководителей милиции в населенном пункте (государственной и местной) и неопределенность границ их компетенции усложняет управление подразделениями местной милиции в борьбе с преступностью и охране общественного порядка, проверку законности их деятельности, определение критериев оценки их деятельности. Не предусмотрено этим законопроектом и урегулирование в системе милиции местного самоуправления создания подразделений, аналогичных подразделениям внутренней безопасности МВД Украины. Не рассмотрены в этом проек-

те вопросы социально-правовой защиты работников местной милиции, в частности пенсионного и медицинского обеспечения, обязательного государственного страхования, льгот и компенсаций. Не решенным остается вопрос определения условий и порядка приема на службу в органы местной милиции, а именно: возраст, по достижении которого лицо зачисляется на службу; порядок отбора таких лиц по профессиональным, психологическим показателям и состоянию здоровья; предшествующая подготовка кандидатов на службу в местную милицию и др. Возникает необходимость урегулирования правовых основ применения мер физического воздействия, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками местной милиции.

Таким образом, наиболее целесообразным необходимо признать проект, подготовленный Кабинетом Министров Украины, поскольку он в первую очередь направлен на сохранение единой системы милиции. С учетом положительных аспектов указанного законопроекта, обозначенных Комитетом Верховной Рады Украины по вопросам законодательного обеспечения правоохранительной деятельности, он был принят за основу для дальнейшего рассмотрения парламентом (регистр. № 3356 от 09.04.2003 г.).

Хотя вышеуказанные обстоятельства осложняют сравнительный анализ правоохранительных систем в целом и моделей кадровой работы в частности, они все же не исключают возможности выделения критериев и направлений сравнения.

Целесообразно выделить двух групп критериев: а) внешних по отношению к кадровым системам; б) внутрисистемных. К числу внешних критериев сравнительного анализа следует отнести в первую очередь *исторический*.

Исторический критерий позволяет выделить и проанализировать как ошибки, так и достижения в кадровой работе правоохранительных органов. Так, перенос акцентов из сферы практической подготовки сотрудников полиции в сектор академического образования не принес желаемых результатов в кадровом совершенствовании полиции США. Анализ исторической составляющей дает возможность уточнить корреляцию между прошлым опытом решения проблем персонала и настоящим положением в кадровой работе. Исследование и сравнение подготовки персонала для полиции США и органов внутренних дел Украины показывает, что повсеместная структурированная подготовка возникла в США только в конце 50-х – начале 60-х гг. Временной потенциал первоначальной подготовки незначителен, и объем накопленного опыта не идет в сравнение с украинским. Третьим аспектом исторического критерия сравнения является возможность определения того, как прошлый

опыт может быть конструктивно использован в настоящем, как прошлые тенденции и основы влияют на современное развитие кадровой работы. Например, высокий уровень дискриминации, существовавший в американском обществе вплоть до начала 60-х гг., оказал и оказывает влияние на этнический состав сотрудников, которыми в большинстве полицейских департаментов являются преимущественно лица англосаксонского происхождения. Меньшинства представлены недостаточно, что не соответствует этнической структуре американского общества.

Познать явления в развитии и сравнении возможно только при условии использования исторического критерия. Исторический анализ кадровой работы в обеих странах показывает, что кадровая система в правоохранительных органах Украины сложилась значительно раньше в силу повышенного внимания тоталитарного государства к качеству и эффективности репрессивного аппарата в целом. Для США полиция долгое время была не более важной, чем почтовая служба, так как обслуживала сугубо местные потребности. В Украине в 1917-1919 гг. послереволюционные органы внутренних дел были условием выживания и существования новой политической силы. Центральная Рада после свержения самодержавия преступила к государственному строительству, в котором организации милиции отводилось важное место.

Впервые со времен Центральной Рады народная милиция упоминается в документах первого украинского военного съезда, который состоялся в мае 1917 г. в Киеве. Съезд принял постановление «Об украинской народной милиции», в котором провозглашалось, что украинская армия после войны станет армией народа (народной милицией) и что единственной целью ее существования и формирования должна быть охрана интересов и прав народа, а не господствующих классов, к какой бы нации эти классы не принадлежали.

Основными задачами милиции того времени являлись: использование мер по предотвращению нарушений порядка, законов и обязательных постановлений; своевременное оповещение населения о распоряжениях властей; охрана прав гражданской свободы; помощь органам государственной общественной власти при выполнении ими своих обязанностей; выдача разного рода свидетельств и удостоверений, установленных соответствующими законами и постановлениями, справок и ведомостей; ведение учета населения в тех населенных пунктах, где такой учет был установлен; составление актов и протоколов о несчастных случаях и случаях насилия, если это необходимо гражданам для защиты их прав; обеспечение порядка в общественных местах; охрана дорог, мостов, дамб, улиц, площадей, а также контроль за соблюдением движения на них и привлечение виновных к ответственности; охрана безо-

пасности и порядка при пожарах, наводнениях и других чрезвычайных происшествиях, а также оказание в таких случаях помощи; привлечение граждан для помощи при стихийных бедствиях и несчастных случаях⁴⁶⁰.

Уже в тот период большое внимание уделялось общеобразовательной и профессиональной подготовке милиционеров, созданию курсов и школ. Необходимо отметить, что со времени установления советской власти подготовка милицейских кадров для УССР осуществлялась в основном учебными заведениями РСФСР.

В мае 1918 г. открылась Московская школа для командного состава милиции (с 1919 г. – Всероссийская школа инструкторов милиции), в марте 1920 г. – Центральная школа по подготовке строевых инструкторов и инспекторов милиции. Программами этих учебных заведений предусматривалось⁴⁶¹ изучение тактики, правовых документов, овладение огнестрельным и холодным оружием. Кроме того, проводились занятия по физической культуре, санитарии, гигиене и оказанию первой медицинской помощи.

С окончанием гражданской войны возникли реальные предпосылки для развертывания ведомственной сети школ и курсов и планомерной профессиональной подготовки работников милиции. Для новичков вводилось обязательное обучение в школах-резервах. В апреле 1921 г. Главное управление милиции НКВД РСФСР обязало все губернские и областные управления открыть курсы командного состава, утвердило Положение о курсах, учебный план и штаты. Устанавливался трехмесячный срок обучения. Курсанты изучали общеобразовательные предметы, знакомились с основами ряда юридических дисциплин. Серьезное внимание уделялось военной и специальной подготовке. Вскоре курсы были переименованы в губернские школы младшего комсостава милиции.

С переводом милиции на местный бюджет содержание губернских школ младшего комсостава для многих органов милиции стало делом затруднительным, а часто и просто невозможным. Поэтому НКВД предложил осуществлять подготовку этой категории работников на базе школ-резервов.

Для компенсации сокращенных губернских школ младшего комсостава в конце 1925 года в Воронеже, Саратове и Свердловске были образованы областные школы милиции. Они осуществляли подготовку младшего комсостава милиции для нескольких соседних губерний.

⁴⁶⁰ Мiлiцiя України: iсторичний нарис, портрети, подiї: Науково-популярне видання / Кол. авт. – К.: Мiнiстерство внутрiшнiх справ України; Видавничий Дiм “In Юре”, 2002. – С. 110-112.

⁴⁶¹ Советская милиция: история и современность (1917-1987). – М.: Юрид. лит., 1987.– С. 59-60.

Для подготовки среднего командного состава открывались школы с двухгодичным сроком обучения. В 1924 г. их было три: в Ленинграде, Омске и Новочеркасске.

С 1922 г. в ведомственных учебных заведениях началась подготовка работников уголовного розыска. Принимали только тех, кто прошел аттестацию и представил заключение о выдвижении на более высокую должность при условии успешного окончания учебы. Главное управление милиции требовало, чтобы на учебу направлялись преимущественно коммунисты, комсомольцы, рабочие, красноармейцы и представители незажиточных слоев крестьянства.⁴⁶²

В соответствии с резолюциями октябрьского (1924 г.) Пленума ЦК РКП(б) и XIV партийной конференции предусматривалась широкая программа политических мероприятий в деревне. Волостные милиционеры должны были стать надежными проводниками политики партии, законов и распоряжений правительства, оплотом революционной законности. Для этого им была необходима соответствующая подготовка. На решение партии ЦАУ РСФСР 27 марта 1925 г. откликнулось приказом, в котором предусматривалось комплектование школ младшего комсостава и школ-резервов не менее чем на 50% из волостных милиционеров.

Различные школы и курсы милиции создавались не только в РСФСР, но и во всех других советских республиках. Однако существовавшие учебные заведения не могли полностью удовлетворить потребности в подготовленных специалистах. На местах по инициативе работников милиции возникают и развиваются различные формы внешкольной подготовки. Организуются вечерние занятия. Широкое распространение получили научные кружки, научные общества, ячейки научной организации труда. Активную помощь в правовой подготовке оказывали милиционерам работники прокуратуры и судов.

В феврале-марте 1926 г. внешкольная подготовка работников милиции и уголовного розыска была введена в обязательном порядке во всех подразделениях милиции РСФСР.

К этому времени значительно расширилась сеть ведомственных учебных заведений: в РСФСР имелось шесть госбюджетных, шесть губернских и 28 школ-резервов.

С 1926 г. вводились обязательные повторно-инструкторские занятия. Их программа предусматривала разностороннюю подготовку работников

⁴⁶² Алтуев В.М. Участь збройних сил в організаційному зміцненні, підвищенні бойової готовності органів міліції України у перші роки відбудови народного господарства (1921–1922 рр.) // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2003. – №2. – С. 81-93.

милиции: военную, юридическую, политическую, специальную. Не освоившие программу занятий могли быть уволены в связи со служебным несоответствием, а успешно обучавшимся предоставлялось «в первую очередь право на продвижение по службе и право поступления в школы НКВД».

В 1946 г. начала работать Рижская двухгодичная школа милиции, в которой обучались оперативные работники и участковые уполномоченные. Существовало заочное отделение, функционировали 10-месячные курсы переподготовки начальствующего состава.

Уже в первые послевоенные годы была расширена сеть учебных заведений: открыты четыре средние специальные школы – в Москве, Минске, Ростове-на-Дону и Хабаровске. В 1946 г. закончили Каунасскую и Вильнюсскую средние специальные школы милиции их первые питомцы.

К 1950 г. в СССР насчитывалось 18 школ милиции, 3 школы МВД СССР, 2 курсов милиции, 7 школ проводников служебно-розыскных собак.

В 1952 г. Московская школа милиции была преобразована в высшее юридическое учебное заведение, которое в 1954 г. стало называться Высшей школой МВД СССР. Срок обучения на основном факультете составлял три года. При школе функционировали годичные курсы усовершенствования руководящего состава и факультет заочного обучения (четырёхгодичный).

В 1956-1958 гг. число учебных заведений возросло. Большинство из них специализировалось на подготовке сотрудников для конкретных служб милиции. Так, Новочеркасская школа выпускала участковых инспекторов, Могилевская – работников милиции железнодорожного и водного транспорта, Рижская – сотрудников аппаратов БХСС, Алматы – работников уголовного розыска, Кишиневская готовила сотрудников наружной службы и т. д.

Во многих республиканских, областных и краевых центрах во второй половине 50-х гг. были открыты учебно-консультационные пункты.

С увеличением потребности в специалистах с высшим юридическим образованием в Украинской ССР сотрудники милиции могли получать высшее образование в Высших школах Министерства охраны общественного порядка (МООП), юридических институтах, на юридических факультетах университетов. В Киеве с 1960 г. начала работать Высшая школа МООП УССР, созданная вначале как филиал Высшей школы МВД. Наряду со стационаром она имела большое заочное отделение. Юристов средней квалификации для ОВД готовили Днепропет-

ровская, Донецкая, Львовская, Одесская и Ивано-Франковская специальные средние школы милиции⁴⁶³.

Вторым важнейшим критерием сравнения является *политический*. Политическая философия и философия права показывает, почему и как та или иная государственная система определяет преступление и относится к гражданам, его совершившим, а также то, какой статус она придает органам и людям, обеспечивающим право и порядок на определенной государственной территории. Отцы-основатели США и американской демократии всячески избегали создания единого правоохранительного агентства на уровне федерации и штата из боязни, что такое орудие может быть использовано недобросовестными политическими силами в тех же целях, в каких использовалась армия.

В советской Украине как составной части бывшего СССР централизованная карательная система была создана именно для того, чтобы обеспечить политические интересы господствующей партии. Даже недавняя история показывает достаточно глубокую вовлеченность органов внутренних дел в разрешение политических кризисов. Политическая приверженность заставляет органы внутренних дел Украины демонстрировать их лояльность к высшей власти. Такие отношения переносятся и на кадровую политику. Лояльность «по горизонтали снизу-вверх» подразумевает поддержку «по горизонтали сверху-вниз», что является одной из фундаментальных основ коррупции в органах внутренних дел Украины.

В США проблема политической коррумпированности полиции особо остро стояла в первой трети XX в. Принятие законодательных решений в отношении обеспечения независимости полицейских агентств дали возможность достаточно быстро и эффективно устранить коррумпированность данных правоохранительных органов.

Как свидетельствует статистика, еще случаются факты нарушения законности и коррупционных действий со стороны работников украинской милиции. Так, с 1997 по 2002 гг. количество нарушений законности снизилось, но показатели все же вызывают тревогу. Статистика их такова: 1997 г. – 2045; 1998 г. – 1921; 1999 г. – 1892; 2000 г. – 1705; 2001 г. – 1036; 2002 г. – 1137.

По результатам исследований коррупцию и взяточничество осуждают 52% опрошенных, но в реальной жизни граждане действуют по-другому. Например, 28% опрошенных дают взятки чиновникам регулярно, 29% – довольно редко, 19% респондентов отметили альтернативу:

⁴⁶³Міліція України: історичний нарис, портрети, події: Науково-популярне видання / Кол. авт. – К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. – С.111.

«... иногда необходимо «поблагодарить», но я не умею». Последняя группа респондентов (17%) воздерживается от дачи взятки, поскольку принципиально настроены против этого. Таким образом, количество лиц, дающих взятки или готовых их давать, составляет 76%.

Министерство внутренних дел Украины постоянно осуществляет комплекс мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией среди сотрудников ОВД. Так, на протяжении 2002 г. по инициативе руководства МВД Украины в органах и подразделениях проведен ряд оперативно-профилактических мероприятий, в том числе операции «Оборотень», «Чистые руки», которые были направлены на очищение органов внутренних дел от сотрудников, нарушающих дисциплину, законность, совершающих неправомерные действия. В ходе этих мероприятий в отношении сотрудников органов внутренних дел составлено 83 административных протокола о совершении ими таких правонарушений. Больше всего составлено протоколов на участковых инспекторов милиции (13), сотрудников Госавтоинспекции (12), уголовного розыска (11), штабов (5)⁴⁶⁴.

В научной литературе к кадровым мерам борьбы с коррупцией в милиции относят:

– постоянное изучение руководителями, работниками кадровой и психологической служб отношений в семье, интересов, круга ближайшего внеслужебного окружения работников и немедленное реагирование на проявления в них серьезных эмоциональных переживаний, связанных с затруднительными жизненными или служебными ситуациями;

– формирование из числа работников, которые заслуживают доверия, отличаются приверженностью моральным ценностям и не допускают возможности злоупотребления служебным положением, сети гласных и негласных информаторов, способных объективно оценить ситуацию относительно коррупционных проявлений и самим или через соответствующие службы принять меры, направленные прежде всего на предупреждение или побуждение к отказу от неправомерных действий коллег по работе;

– периодическое изучение соответствия доходов и расходов в первую очередь для разоблачения сотрудников, которые попали в поле зрения соответствующих структур в связи с допущенными злоупотреблениями по службе или в быту; обеспечение тщательного изучения резерва нового пополнения, его мотивационной готовности к службе и сформированности позитивной модели поведения, обязательной для сотрудника милиции;

⁴⁶⁴ Доповідна записка про стан дисципліни та законності в діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України за 2002 рік. – К.: УВБР МВС України, 2003.

– обязательное использование испытательного срока, предусмотренного законодательством, для детального изучения индивидуальных черт и способностей кандидата на службу;

– создание централизованного банка данных по лицам, уволенным из органов внутренних дел по отрицательным мотивам, в первую очередь за коррупционные деяния, а также по лицам, которые не прошли отбор на службу в связи с несоответствием моральных и деловых качеств или недостойным поведением в быту и т. п.

Интересными, на наш взгляд, являются результаты опроса граждан, предлагающих принять меры, которые, по их мнению, обеспечат искоренение коррупции и взяточничества в милиции. Среди них следующие: обеспечение милиции необходимыми новейшими технологическими средствами – 46%; повышение заработной платы работникам милиции, повышение престижа правоохранительных органов – 41%; радикальное усиление уголовной ответственности работников правоохранительных органов – 37%; создание единой специализированной правоохранительной структуры – 32%; установление пожизненного заключения – 20%; осуществление регулярных проверок работников органов внутренних дел на «детекторе лжи» – 12%; увеличение срока предварительного заключения лиц из числа работников милиции, которые подозреваются в коррупции – 10%; оплата анонимных телефонных сообщений граждан о преступлениях – 5 %; другое – 2%.

Таким образом, основные направления предупреждения коррупции среди работников органов внутренних дел должны включать в себя экономические, нравственно-психологические и правовые мероприятия. Комплексное их осуществление в сочетании с равнодушием к решению этой проблемы каждого работника, заинтересованного в обеспечении чистоты правоохранительной системы, наиболее активно будет противодействовать коррупции.

Рыночная экономика, проходящая период становления в Украине, предполагает создание и развитие демократической формы управления обществом, основанной на системе социального партнерства. В такой системе взаимоотношений ключевую базу социальной стабильности и неконфронтационного развития составит взаимопонимание и взаимная поддержка персонала правоохранительных агентств и граждан.

Министерство внутренних дел Украины последовательно осуществляет работу по обеспечению качественно нового уровня сотрудничества милиции с населением, адаптации системы ОВД к условиям деятельности, направленной в первую очередь на защиту прав и свобод человека. Так, министерством проведен ряд организационных и практических мероприятий по улучшению эффективности этого направления

деятельности. С целью изучения общественного мнения о работе органов внутренних дел, оценки населением состояния криминогенной ситуации в государстве Центром общественных связей МВД Украины проведен опрос почти 5,5 тыс. респондентов в 21 регионе страны. Анализ результатов опроса населения показывает, что проведение МВД Украины широкомасштабных оперативно-профилактических мероприятий, направленных на оздоровление криминогенной обстановки в государстве, и их широкое освещение через средства массовой информации положительно повлияли на формирование общественного мнения.

В целом состояние правопорядка в регионах страны опрошенные оценили следующим образом: 17 % граждан отметили его улучшение, 35 % считают, что оно не изменилось, а 26 % полагают, что оно ухудшилось. Наиболее важным сегодня направлением работы милиции подавляющее большинство респондентов (50%) признало борьбу с организованной преступностью.

На определение важнейших направлений работы милиции существенно повлиял региональный фактор. В частности, в Запорожской области опрошенные чаще, чем в других регионах Украины подчеркивали актуальность борьбы с распространением наркотиков (38 % против 30 % среди опрошенных в целом по стране). Во время опроса жителей в западных регионах (Закарпатская и Львовская области) подавляющее большинство респондентов (соответственно 26 % и 32 % против 18 % в целом по стране) считает первоочередной задачей борьбу с вымогательством и рэкетом.

О готовности оказывать содействие органам внутренних дел в борьбе с преступностью положительно ответили свыше 60 % опрошенных. Наиболее приемлемой для населения формой сотрудничества остается информирование милиции о фактах преступной деятельности.

Важное место в формировании общественного мнения о работе милиции занимают средства массовой информации, о чем свидетельствуют результаты опроса, который осуществлялся Центром общественных связей МВД Украины на протяжении последних лет. При этом подавляющее большинство респондентов (71 %) удовлетворены, в том числе частично, освещением деятельности органов внутренних дел в печати, на телевидении и радио. Общее количество тематических материалов, вышедших в печати, на радио и телевидении, составило свыше 200 тыс. Активизировалось освещение таких актуальных проблем, как борьба с организованной преступностью, предотвращение незаконного оборота оружия, наркотических средств, профилактика и раскрытие тяжких пре-

ступлений, защита экономики от преступных посягательств, охрана общественного порядка.

Каждый день в эфир информационных и аналитических телерадио-программ передаются репортажи с мест событий, материалы о конкретных результатах работы милиции, комментарии со стороны руководства ОВД. Приобрела популярность еженедельная информационно-аналитическая телепрограмма «Резонанс», которую готовит Центр общественных связей МВД совместно с программой «Украинские телевизионные новости» на Первом национальном канале украинского телевидения. Также выходят в эфир программы с аналогичным названием на первом канале Национальной радиокompании Украины.

Для укрепления связей со средствами массовой информации проведено 65 брифингов и пресс-конференций с участием руководства МВД Украины и его ведущих служб. В этот же период структурными подразделениями ЦОС на местах проведено свыше 3 тыс. брифингов и пресс-конференций о работе органов внутренних дел.

Министерством внутренних дел Украины разработана Программа формирования положительного имиджа милиции Украины. Программа очерчивает стратегические направления деятельности органов внутренних дел, направленные на преодоление отрицательных факторов, которые подрывают авторитет системы МВД Украины, а также предлагает концептуальные основы информационной политики Министерства, его органов и подразделений на местах с целью формирования положительного общественно-политического климата вокруг МВД Украины, повышения авторитета работника милиции. Реализация предложенных подходов обеспечит:

- вытеснение из общественного мнения отрицательных стереотипов относительно системы МВД Украины, правильное понимание основной массой населения задач органов внутренних дел как структуры, которая обеспечивает безопасность не только политической, государственной и бизнес-элиты общества, но и среднестатистического гражданина;

- закрепление в сознании граждан образа МВД Украины как основного гаранта стабильности и правопорядка в государстве, защитника всех его субъектов, охранника законов и правил этого общества;

- укрепление доверия населения к органам внутренних дел, возрастание правового сознания граждан, их готовности принимать участие в решении правоохранительных проблем, что будет оказывать содействие более эффективному выполнению милицией оперативно-служебных задач;

- улучшение общественной и международной репутации МВД Украины как структуры, которая стоит на страже демократии и прав человека.

Программу следует рассматривать также как идеологический ориентир при планировании оперативно-служебной деятельности ОВД, реализации существующих программ МВД Украины, осуществлении других мероприятий, направленных на формирование положительного имиджа милиции⁴⁶⁵.

Обращая внимание на роль общественного мнения в формировании имиджа милиции, Министр МВД Украины М. В. Билоконь в своем обращении к сотрудникам органов внутренних дел Украины отметил: «...даже самые решительные методы кардинально не повлияют на ситуацию, если действия работников милиции не будут иметь широкой поддержки со стороны главного носителя суверенитета и единственного источника власти – украинского народа. Именно налаживание партнерских отношений с населением, укрепление дисциплины и законности в рядах правоохранительных органов дадут возможность избавиться от того стереотипа работника милиции, который сложился из-за некоторых негативных проявлений среди личного состава»⁴⁶⁶.

Следующий, *экономический* критерий сравнения, по нашему мнению, используется превратно. Очень часто исследователи и публицисты обращают внимание на сопоставление жалования украинских и американских сотрудников правопорядка в абсолютных цифрах, что не позволяет провести какого-либо объективного сопоставления. Сравнение «экономики» правоохранительной деятельности и ее кадровой составляющей должно быть направлено на определение соотношения эффективности или объема выполняемых задач на единицу затрат. Полностью выявить и сравнить эффективность работы сотрудников правоохранительных агентств в масштабах проводимого исследования не представляется возможным из-за отсутствия необходимых данных. Это могло бы стать предметом специального исследования.

Экономические аспекты деятельности правоохранительных органов особенно важны в настоящее время в связи с определенными трудностями в финансировании ОВД Украины. Использование рыночных механизмов, увязывающих эффективность правоохранной деятельности и развития кадрового потенциала в США, могут быть использованы при условии их адаптации к специфическим национальным условиям. Так, использование части «штрафных» денег для подготовки сотрудни-

⁴⁶⁵ Програма формування позитивного іміджу міліції на 2003-2007 роки. – К.: Міністерство внутрішніх справ України. Схвалено рішенням колегії МВС України від 10 січня 2003 р. № 1 км/1. 2003. – С. 31-53.

⁴⁶⁶ Звернення Міністра внутрішніх справ генерал-лейтенанта міліції М.В. Білоконя до працівників органів внутрішніх справ України // Іменем Закону. – 2003. – № 41.

ков полиции в штате Иллинойс будет вполне применимым при соответствующем законодательном подкреплении.

Социальный критерий сравнения позволяет выявить интегрированность системы правоохранительных органов в украинский социум. Законодательство Украины о правоохранительных органах, определяя место и роль украинской милиции, отмечает, что милиция – это государственный вооруженный орган исполнительной власти, защищающий жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, природную среду, интересы общества и государства от противоправных посягательств; это система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь и здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, и наделенных правом применения мер принуждения⁴⁶⁷.

В этом раскрывается социальная роль милиции и определяется ее место в политической системе общества. На милицию закон возлагает социально-правовые функции защиты интересов государства и общества от преступных и иных противоправных посягательств, а также устанавливает социальные рамки и определяет социальное поле деятельности работников милиции.

При этом необходимо отметить, что защита интересов государства и общества осуществляется на основе реализации и соблюдения юридических норм, установленных или санкционированных государством, т.е. той группой людей, которой народ доверил реальную государственную власть. Таким образом, защищая общество и граждан от преступных и иных противоправных посягательств, правоохранительные органы тем самым защищают государство, выполняя в обществе важную социальную роль.

В связи с этим, на наш взгляд, можно выделить как важнейший *социальный* аспект деятельности украинской милиции, который, с одной стороны, определяет отношение населения к деятельности милиции и, как следствие, отношение населения к правопорядку, а с другой – отношение милиции к населению.

Характер взаимоотношений между милицией и населением представляет собой один из важнейших индикаторов социально-политической ситуации в стране. Дело в том, что милиция в глазах населения, во-первых, должна олицетворять порядок, установленный законом, а во-вторых, быть наиболее “осязаемым” инструментом власти.

⁴⁶⁷ О милиции: Закон Украины от 20 декабря 1990 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

Практическая деятельность милиции демонстрирует отношение власти к закону. Если милиция действует в рамках последнего, властные полномочия реализуются только в установленном законом порядке, тогда милиция в глазах населения – исполнитель официально установленных государственной властью правил поведения. В этом случае позитивная или негативная оценка ее действий выражает отношение населения к действующему законодательству. Если же государственная власть реализует себя не только через закон, но и помимо него или даже вопреки ему, то отношение населения к деятельности милиции непосредственно отражает его отношение к власти.

Характер отношений “полиция – население” служит не только в качестве одного из показателей состояния системы “власть – народ”, но и для объяснения особенностей правосознания населения и работников милиции, а также уровня преступности, распространенности административных правонарушений, посягательств на устои государства.

Находясь в центре деструктивных социальных процессов, в силу своего общественного положения милиция может либо сглаживать, либо усугублять возникающие противоречия в зависимости от той роли, которую она играет как субъект не только исключительно правовых, но и социальных отношений. В этой связи особое значение приобретает исследование роли милиции именно как субъекта социальных взаимодействий с населением.

Главная коллизия взаимоотношений между украинской милицией и населением заключается, на наш взгляд, в том, что милиция не интегрирована в единую социосистему. Длительное время она как социальный институт стояла над обществом, ее социальная деятельность слабо регулировалась общественными нормами и всецело зависела от государства. Это привело к возникновению замкнутой системы, цель которой заключалась в обеспечении собственной жизнедеятельности. Как социальный институт милиция в настоящее время все еще не готова к конструктивному взаимодействию с населением. Этому мешает объективно сложившийся стереотип мышления работника милиции: достижение цели путем введения всевозможных запретов, всяческое сопротивление установлению общественного контроля над своей деятельностью, отрицательная оценка нередко справедливых критических выступлений средств массовой информации в свой адрес.

Следует отметить, что положительное значение общественного мнения о работе милиции недооценивается до сих пор, хотя при решении вопросов служебной деятельности возможные реакции общественности, как правило, учитываются.

Изменить отношение милиции к общественному мнению о ее деятельности очень трудно из-за отсутствия правового регулирования новых общественных отношений. Милиция оказывается в довольно сложной ситуации: являясь правоохранительным органом, она призвана защищать интересы государства, с одной стороны, и права граждан – с другой. Однако современное законодательство далеко не в полной мере отвечает потребностям развития общества, особенно процессам демократизации. Милиция же вынуждена стоять на страже закона, каким бы он ни был.

В сложной, противоречивой социально-политической и экономической обстановке в стране, которая еще больше ухудшается из-за сложившейся криминологической ситуации, органы внутренних дел нередко становятся “буфером” между гражданами с их правами и свободами и диктатом существующих правовых и ведомственных норм, не соответствующих современному состоянию общественных отношений. Указанное противоречие отрицательно сказывается на отношениях милиции с населением, что нередко приводит к конфронтации.

Систематическое квалифицированное изучение общественного мнения позволяет выделить наиболее острые проблемы, связанные как с ростом, так и с падением престижа персонала органов внутренних дел среди населения, отношением граждан к сотрудникам милиции, ее основным службам.

Таким образом, как показывает анализ проблемы, в социальных отношениях “милиция – население” существует значительная и устойчивая напряженность. Ее основой является неудовлетворенность граждан деятельностью милиции, как в профессиональном плане, так и в плане взаимодействия с населением. Эта неудовлетворенность связана также и с тем, что представления о функционирующей милиции не соответствуют тому образу стража правопорядка, который государство долгие годы старалось сформировать у населения.

Наиболее острая проблема во взаимоотношениях населения с милицией заключается в том, что последняя, как в восприятии ее населением, так и в реальной жизни, не только неэффективно выполняет свою функцию гаранта прав граждан, но и сама часто выступает в качестве нарушителя этих прав, допускает оскорбительное обращение с гражданами, применение к ним физического и психического насилия, вымогательство, взяточничество, волокиту при рассмотрении дел и т. п.

Взаимосвязь между гражданами и сотрудниками правоохранительных органов определяется степенью доверия между ними. В этом отношении правоохранительные органы США намного опережают украинские органы порядка. В США 46 % населения удовлетворены работой

полицейской⁴⁶⁸, в то время как в Украине только 15 % опрошенных высказались о полном доверии к милиции. По результатам опроса службы «Социс Гелап», уровень доверия населения к «силовым структурам» следующий: полностью доверяют милиции – 20 % опрошенных, СБУ – 26%, судам и прокуратуре – соответственно 23 и 21 %.

Подтверждением доверия населения к милиции является тот факт, что среди граждан, которым приходилось решать свои проблемы с помощью работника милиции, 38 % были полностью удовлетворены решением своих вопросов, 33 % – удовлетворены частично, 16 % – не удовлетворены. Последние прежде всего отмечали равнодушие и грубость работников милиции (соответственно – 50 и 42 %). Наибольшее число неудовлетворенных решением своих проблем среди тех, кто имел дело со следователями (44 %) и выступал в деле в качестве потерпевшего (59 %). Во время опроса 9 % респондентов отметили, что работники милиции относились к ним внимательно, а 8 % напротив, заявили о равнодушии к ним, поскольку отношение работника милиции, как оказалось, во многом зависит от имущественного или общественного статуса посетителя⁴⁶⁹.

Успешный сравнительный анализ органов внутренних дел Украины и полицейских агентств США и стоящих перед их персоналом задач невозможен без учета критерия *культуры*. Актуальность и значимость формирования позитивной субкультуры сотрудников полиции и ОВД, необходимость ее коренного улучшения в настоящее время определяются:

1) сравнительно низким морально-психологическим уровнем личного состава. Это проявляется в росте нарушений дисциплины и законности, фактов общеуголовной преступности среди сотрудников. В Украине и США во все возрастающей степени это становится предметом обсуждения в средствах массовой информации. Особое беспокойство, как уже отмечалось, вызывают факты совершения сотрудниками милиции и полицейскими тяжких преступлений, в том числе групповых и корыстной направленности, не единичные случаи измены интересам службы, злоупотребления служебным положением. По-прежнему высоким остается уровень пьянства среди личного состава полиции и милиции, который является источником многих тяжких преступлений и «громких» происшествий;

⁴⁶⁸ Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America, 1990-1994 / Editors: Kristina Kangaspunta, Matti Joutsen, Natalia Ollus. – Helsinki, 1999. – P. 493.

⁴⁶⁹ *Негодченко О.В.* Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: Монографія. – Д.: Вид-во Дніпропетр. ун-ту, 2003. – 448 с.

2) низким уровнем профессиональной и общей культуры сотрудников. Не снижается количество жалоб и заявлений граждан на грубость, дискриминацию, невнимательное отношение к ним сотрудников;

3) недостаточным уровнем эффективности информационного и психолого-педагогического обеспечения оперативно-служебной деятельности сотрудников.

Значение культуры или субкультуры для формирования и функционирования полицейских агентств представляется все более важным в связи с тем, что новые модели правоохранения приближают ее к сфере интересов гражданского общества.

Добиться эффективного обеспечения интересов граждан возможно лишь в сотрудничестве с населением, используя его поддержку, доверие и уважение. Следовательно, при подготовке полицейских большое внимание должно уделяться изучению культуры, религиозных обычаев, прав различных групп населения, которые им предстоит обслуживать. Стажеру необходимо получить сведения из социальной практики, в частности, он должен понимать, каковы культурные особенности, которые лежат в основе жизни, поведения этнически неоднородного общества, каковы правовые требования к полицейским органам, причем учет культурно-социальных отношений должен быть задачей не только стажеров, но и всех сотрудников полиции.

Как в США, так и в Украине упрочение правового государства немислимо без строгого соблюдения всеми гражданами и должностными лицами законности и дисциплины. Особенно недопустимы факты нарушения требований правовых актов со стороны сотрудников ОВД и полиции, призванных стоять на страже закона. Не случайно на сегодня в органах внутренних дел Украины сформирована определенная система воспитательной работы с личным составом, укрепились и расширились ее нормативно-правовая база.

Технологический критерий позволяет при осуществлении сравнения кадровых систем различных государств определить уровень использования достижений научно-технического прогресса как в сфере собственно работы сотрудника ОВД или полиции, так и в ограниченном секторе работы с персоналом. Следует учитывать, что правоохранительные органы, как в США, так и в Украине, используют заимствования из оборонных технологий, которые по причинам более интенсивного финансирования позволяют себе осуществлять исследовательские проекты. Так, Пентагон использовал на исследования и продвижение разработок в 1994 году 35 млрд. дол., в то время как Департамент (министерство) юстиции США

– всего 5 млн.⁴⁷⁰ Примером может служить повсеместно распространенные кевларовые бронежилеты полицейских, материал которых первоначально предназначался для создания пуленепробиваемых шин военных грузовиков.⁴⁷¹ Вторым источником заимствований являются частные компании, работающие на рынке услуг безопасности.

В отличие от США, в Украине отмечается недостаточная обеспеченность подразделений МВД материально-техническими ресурсами. Так, в 2002 г. обеспеченность средствами индивидуальной защиты составляла лишь 28,3 %, средствами связи – 55,5 %, автотранспортом – 70 %. Почти 40 % средств связи и транспорта требуют списания⁴⁷². Примерно 30 % всех объемов поставок (оружие, специальные средства и др.) осуществляется централизованно и планомерно через государственный заказ путем распределения. Иные поставки организуются путем заключения договоров между субъектами поставок и органами внутренних дел⁴⁷³.

Внешние критерии сравнения позволяют определить своего рода экологию кадровой работы, предопределяющую во многом основные тенденции развития систем функционирования персонала полиции и органов внутренних дел. Внутрисистемные критерии сравнения позволяют обозначить тождества и различия в спектре обустройства внутриорганизационных отношений: от определения целей и задач кадровой составляющей, планирования, управления персоналом и мотивации службы до технологий ее обеспечения и управления.

К числу наиболее важных и существенных внутрисистемных критериев сравнения кадровой работы полицейских департаментов и органов внутренних дел следует отнести следующие.

1. *Ценности и убеждения.* В кадровой работе с сотрудниками правоохранительных органов они выступают фильтром поступков, разделительным критерием поколений, системой стандартов поведения, основой для решения конфликтов, базой мотивации поступков. Ценности играют решающую роль в принятии решений по усмотрению, что является все расширяющейся сферой действий полицейских.

2. *Этические нормы.* Они устанавливают совершенно определенные рамки для сотрудников и указывают на то, как действовать в пределах этих норм. Моральные стандарты являются настолько существенными в

⁴⁷⁰ Komarow S. Technology Could Tip Scales in Crime War // USA Today. – 1994, 23 March.

⁴⁷¹ Boyd D.G. On the Cutting Edge: Law Enforcement Technology // FBI Law Enforcement Bulletin. – 1995. – P. 1.

⁴⁷² Стан правопорядку в Україні. Основні результати діяльності органів внутрішніх справ та внутрішніх військ в 2002 році. – К.: ГШ МВС України, 2003. – С. 25.

⁴⁷³ Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник – Х.: Ун-т внутр.справ, 1998. – С. 292

кадровой работе с сотрудниками полиции США, что в случае нарушения одного из них, может быть принято решение об отставке. В органах внутренних дел Украины основная часть положений, касающаяся моральных требований к сотруднику милиции, содержится в Законе Украины «О милиции» от 20 декабря 1990 г., Присяге сотрудника милиции⁴⁷⁴, Кодексе чести сотрудника органов внутренних дел⁴⁷⁵, Этическом кодексе сотрудника органов внутренних дел⁴⁷⁶. Этими документами предусматривается возможность ответственности сотрудника милиции за невыполнение взятых на себя обязательств, в том числе и морального характера.

3. *Лидерство.* Отличие руководителя, выполняющего в основном в приказном порядке контролирующие функции, от лидера, увлекающего сотрудников своим примером, состоит в том, что последний сочетает в себе качества формального и неформального центра властных влияний на персонал правоохранительного органа. Для современных полицейских агентств США совершенно очевидно, что критерий лидерства гораздо эффективнее в своем воздействии на кадровый потенциал, чем вертикальное и горизонтальное руководство в традиционном понимании этого слова.

4. *Связь.* Информационные потоки полицейского агентства имеют определяющее влияние на кадровый потенциал. Связь между всеми группами и слоями персонала полиции должна быть доступной для восприятия и соответствовать ожиданиям, обладать взвешенностью и предполагать обратную связь. Фактор связи формирует единство и целостность организации, а исключение из информационного потока создает институциональные анклав, могущие находиться в организационном конфликте с агентством. Связь создает условия для унифицированного восприятия кадровых решений и внутриорганизационного консенсуса.

5. *Временной критерий.* Существенная сфера кадровой работы полицейского департамента и органа внутренних дел – это гармонизация объема задач и периода времени, имеющегося в распоряжении агентства. Различные группы полицейского департамента работают в разных временных координатах и темпе, зависящем от объема и срочности задач. Синхронизация разнородных функциональных темпов работы может способствовать значительному снижению стресса и чувства неудовле-

⁴⁷⁴ Утверждена Постановлением Кабинета Министров Украины от 28 декабря 1991 года № 382.

⁴⁷⁵ Об утверждении Кодекса чести сотрудника органов внутренних дел: Приказ МВД Украины от 11 января 1996 г. № 18.

⁴⁷⁶ Принят коллегией МВД Украины 5 октября 2000 г. № 7 км/8.

творенности у полицейского и повышению эффективности работы всего кадрового потенциала. Правоохранительные органы США и Украины работают также в разных темпах реализации задач и находятся на разных ступенях развития отдельных аспектов кадровой работы. Сравнение периода времени, необходимого для приема на работу, например, показывает, что в США он практически составляет два года и более. За такое время представляется возможным изучить кандидата и сделать квалифицированное заключение о его пригодности. В то же время в Украине крайний срок проверки кандидата на службу в органы внутренних дел не установлен. В частности, Инструкцией о порядке отбора, изучения и проверки лиц, которые принимаются на службу в органы внутренних дел, предусмотрена возможность зачисления кандидатов на службу только после тщательной проверки их деловых и моральных качеств, образа жизни, окружения, а также пригодности к службе.

6. *Мотивация.* Мотивация сотрудника полиции как совокупность внутренних психологических сил, определяющих его поведение в департаменте, уровень усилий и настойчивости в осуществлении задач и преодолении препятствий является критическим фактором, создающим условия для эффективной работы. Приоритетной направленностью кадровой работы является стимулирование развития и расширения индивидуальной и институциональной мотивации полицейских как внутреннего фактора, определяющего уровень усилий.

7. *Цели агентства.* Как в США, так и в Украине сотрудник правоохранительного органа имеет достаточно ясные представления о своих индивидуальных целях и задачах как части системы, но смутно представляет миссию агентства, обеспечивающего право, порядок и безопасность граждан и общества. Важнейшим внутрисистемным фактором кадровой работы является идентификация целей по вертикали и горизонтали органа и обеспечение их единства путем стратегического и операционного планирования процесса функционирования правоохранительного агентства.

8. *Критерий передачи полномочий.* Взаимоотношения персонала правоохранительного органа предполагают постоянную передачу властных и иных полномочий от сотрудника к сотруднику. Наиболее рациональная форма передачи полномочий – это их делегирование, совмещенное с непосредственным участием. Делегирование полномочий как критерий сравнения позволяет выявить внутреннюю иерархию и соподчинение сотрудников в разных кадровых системах, определить наиболее сложные и конфликтные сферы взаимоотношений.

9. *Профессиональная подготовка.* Первостепенное значение отводится социальной направленности профессиональной подготовки с уче-

том индивидуально-личностных потребностей обучаемого, гуманистически-демократической ориентации процесса подготовки.

Основными заданиями профессиональной подготовки личного состава органов внутренних дел Украины являются: а) овладение необходимыми знаниями и специальными навыками для успешного выполнения обязанностей по охране общественного порядка, борьбы с преступностью и других оперативно-служебных задач; б) повышение профессионализма работников органов внутренних дел путем усовершенствования специальных навыков; в) укрепление связей с населением, обеспечение работниками милиции прав человека в ходе выполнения ими служебных обязанностей, повышение уровня общей культуры рядового и начальствующего состава; г) формирование у работников органов внутренних дел высоких личностных моральных качеств, патриотизма и ответственности, способности к инициативным действиям, добросовестного выполнения профессионального долга. Она состоит из следующих организационных видов обучения: начальная подготовка; повышение квалификации; переподготовка; стажировка; служебная подготовка; обучение в адъюнктуре, докторантуре; самостоятельная работа⁴⁷⁷.

Указанные внешние и внутрисистемные критерии сравнительного анализа кадровой работы полицейских агентств США и правоохранительных органов Украины позволяют всесторонне исследовать тождества и отличия кадровых систем и выделить наиболее существенные тенденции их современного развития.

В сфере кадровой работы и управления персоналом правоохранительных агентств США и Украины следует отметить ряд перспективных тенденций и наиболее острых проблем, которые станут определять развитие кадровой составляющей в новом столетии.

Во-первых, это «глобализация», или сближение общих принципов кадровой работы в правоохранительных агентствах разных стран, в целях усиления эффективности и «сверхпроводимости» взаимодействия и коммуникации. В определенной степени следует говорить об универсализации квалификации и профессионализма сотрудников вне зависимости от национальной и государственной принадлежности. Аналог такого рода сближения и глобализации может быть найден в научной сфере, обладающей глобальностью и универсальностью потенциала знаний.

Производной этой тенденции является конвергенция элементов кадровой работы в различных странах, стирание национальных границ.

⁴⁷⁷ Про стан професійної підготовки особового складу органів внутрішніх справ: Наказ МВС України № 759 від 21 жовтня 2000 р.

Однако насильственные методы ускорения адаптационных процессов в данной сфере могут скорее помешать процессам сближения, нежели их ускорить.

Во-вторых, «экономизация» кадровой работы означает усиление роли места экономических факторов в управлении персоналом, потребность применения экономических знаний в практике воспитания и формирования сотрудников. Правоохранительные органы США и Украины зависят от экономических циклов и хозяйственной деятельности. Так, в США при высоком уровне безработицы была возможность отбирать на службу в полицию наиболее способных и образованных кандидатов. В настоящее время, когда уровень безработицы упал, отбор на службу становится все более и более проблематичным. В Украине в 1990-х гг. в связи с высоким уровнем безработицы и низким уровнем оплаты труда, особенно интеллектуального, удалось значительно улучшить качественный состав ОВД и научно-педагогический потенциал ведомственных учебных заведений за счет привлечения образованных кандидатов из других сфер. Однако следует учесть, что материальные ресурсы правоохранительных органов Украины во времена экономического кризиса и стагнации весьма ограничены, в то время как в США они абсолютно доступны. Благосостояние США приводит к снижению преступности, уменьшению нагрузки на сотрудников правоохранительных органов. В Украине наблюдается прямо противоположная картина: усиление индивидуальной нагрузки на сотрудников, особенно следственных аппаратов, несмотря на увеличение количества ведомственных высших учебных заведений.

В-третьих, «менеджеризм» в кадровой работе полицейских агентств означает все более широкое применение приемов и методологии управления в частном секторе применительно к системам исполнительной власти. Администрирование постепенно вытесняется менеджментом, демонстрирующим более высокую степень эффективности в обеспечении законности и правопорядка. Такая тенденция, по нашему мнению, является отражением перехода самой системы правоохранительных органов США и кадровых ее систем от государственно-бюрократической к рыночной модели развития, ориентированной на обслуживание населения и социальное партнерство.

В-четвертых, «юрисдификация» кадровой работы означает усиление тенденции к формализации и нормированию всех сторон социального управления в такой специфической сфере, как правоохранительные агентства. Не случайно в настоящее время в полиции США нет более острой проблемы в секторе регулирования поведения сотрудников на службе, чем личностные отношения, взаимоотношения полов и т. д.

Правовое регулирование в том или ином виде постепенно охватывает такие области кадровой работы, которые в прежнее время никак не регулировались. Для украинских ОВД это означает необходимость опережающего прогнозирования и правовой регуляции все новых и новых сторон кадровой работы. Правовая сторона кадровой работы чрезвычайно важна, хотя здесь следует соблюдать чувство меры, с нарушением которой управление перерождается в бюрократизацию.

Эти тенденции указывают на возрастание роли личности в деятельности полиции и органов внутренних дел. Сотрудник правоохранительного органа из исполнителя с изрядной долей бюрократических обязанностей должен трансформироваться в профессионального служащего с самостоятельным мышлением и менеджерскими знаниями и умениями. Для этого важно развивать умение адаптироваться к изменениям внешней и внутренней среды полицейской организации, органа внутренних дел. Фактор гибкости и приспособляемости к социальной динамике должен объективно стать основой кадровой работы среди сотрудников правоохранительных органов.

Таким образом, анализ совокупности критериев сравнения кадровых систем правоохранительных органов Украины и США позволяет соотнести различные модели кадровой работы, как на глобальном, так и региональном уровнях, помогает увидеть перспективы развития и ориентироваться на самые эффективные формы и методы управления деятельностью персонала агентств порядка и закона.

Важно подчеркнуть, что критерии сравнительного анализа убеждают: прямое копирование систем и моделей кадровой работы не будет способствовать достижению немедленного эффекта. Необходимо творческое применение лучших образцов мирового опыта к украинским специфическим условиям, учет отечественных традиций, менталитета и наработок в области кадровой работы.

5.2. Соотношение систем работы с персоналом правоохранительных органов Украины и США

Изучение и анализ деятельности полицейских систем США и некоторых государств Западной Европы показывает необходимость использования опыта организации работы с персоналом полиции зарубежных стран для выработки новых концептуальных идей и частичного реформирования правоохранительной деятельности, в особенности в кадровой работе.

В Украине используется понятие «кадровая политика» применительно к работе правоохранительных органов. Так, нормативно-правовые акты МВД Украины дают следующее определение

«...кадровая политика в органах и подразделениях органов внутренних дел Украины является составляющей частью государственной кадровой политики. Она представляет собой систему основных целей, принципов, форм, методов, заданий и способов работы по обеспечению органов и подразделений внутренних дел кадрами, которые владеют необходимыми деловыми, моральными и профессиональными качествами. Задачами кадровой политики является формирование высокопрофессионального кадрового корпуса органов внутренних дел, обеспечение стабильности служебно-трудовых отношений лиц рядового и начальствующего состава и оптимального соотношения их численности»⁴⁷⁸.

Категориальный аппарат, позволяющий рассматривать проблемы, связанные с государственной кадровой политикой, имеет две основные составляющие: кадры как социально экономическое явление, включающее постоянный (штатный) состав работников, то есть трудоспособных граждан, состоящих в трудовых отношениях с государственными учреждениями, предприятиями различных организационно-правовых форм собственности, имеющих определенную профессиональную подготовку и обладающих специальными познаниями, трудовыми навыками и опытом работы в избранной сфере деятельности; политика – искусство управления государством, деятельность, связанная с обеспечением государственных интересов в какой-либо области жизнедеятельности страны.

В США применяется понятие «управление человеческими ресурсами» (human resource management), которое определяется как «использование, развитие, оценка, вознаграждение и руководство в отношении представителей данной организации или группы сотрудников».⁴⁷⁹ Наряду с указанным понятием используется и термин «управление персоналом» (personnel management). Реализация управления человеческими ресурсами осуществляется в направлении «такого приспособления индивидов к организации, которое бы обеспечило ее эффективность».⁴⁸⁰ Украинские специалисты в области управления под управлением в органах внутренних дел понимают «...разновидность государственного управления, которая обеспечивает взаимодействие систем, подразделений и служб ор-

⁴⁷⁸ Комплексная программа кадровой политики в органах и подразделениях внутренних дел и обеспечения законности и дисциплины на 2001- 2005 годы: Приказ МВД Украины № 515 от 30 июня 2001 г.

⁴⁷⁹ Gordon J.R. Human Resource Management: A Practical Approach. – Boston: Allyn & Bacon, 1986. – P. 5.

⁴⁸⁰ Bolman I. & Deal T. Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership. – 2-nd ed. – San Francisco: Jossey-Bass, 1997. – P. 14

ганов внутренних дел как единого целого с целью выполнения поставленных перед ними задач в сфере внутренних дел государства»⁴⁸¹.

В отличие от Украины, обладающей определенной государственной кадровой политикой в секторе правоохранительных органов, в США о «государственности» кадровой политики можно говорить только в пределах той или иной юрисдикции, ибо каждая из них своеобразна. Аналогичность кадровой политики США и Украины в сфере правоохранения лежит в плоскости отраслевых и региональных модификаций, отражающих специфические условия государственного управления и регионов (штатов и округов) обеих стран.

На реализацию управления человеческими ресурсами в различных правоохранительных агентствах США оказывали значительное воздействие за последние тридцать лет следующие факторы, которые могут быть сравнимы с недавними изменениями в Украине (табл. 13)

Таблица 13

Политические, экономические и социальные факторы развития кадровых систем правоохранительных органов Украины и США

Украина	США
Изменение политического строя, экономических отношений, идеологии в конце 1980-х – начале 1990-х гг.	Гражданские беспорядки в американских городах, рост общественно-политических движений и организаций, деятельность которых была направлена на расширение прав и свобод населения в конце 1960-х – начале 1970-х годов.
Скачкообразный рост преступности и последовавшее за этим создание многочисленных комитетов и комиссий при законодательных и исполнительных органах, направленных на реформирование правоохранительных органов и их кадровой обеспеченности.	Значительный рост уровня преступности, в особенности насильственной, и последовавшее за этим создание национальных комиссий, подготовивших бесчисленное множество рекомендаций, направленных на улучшение работы полиции
Деполитизация и департизация правоохранительных органов. Снижение социального статуса сотрудника. Изменение в дисциплине, порядке продвижения по службе, пенсионном обеспечении и т. д.	Расширение профсоюзного движения среди полицейских, приведшее к изменению принципов организации повседневной службы, подготовки, продвижения по службе, дисциплины

⁴⁸¹ Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник – Х.: Ун-т внутр.справ, 1998. – С.10.

Появившаяся судебная практика, направленная на: а) защиту граждан от незаконных посягательств со стороны сотрудников правоохранительных органов на их права; б) защиту прав сотрудников.	Возросшая практика со стороны судов, направленная на защиту интересов сотрудников полиции. Возросшее стремление судов присуждать большую компенсацию гражданам, пострадавшим от полицейских.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Факторы, указанные в данной таблице, свидетельствуют, что и в Украине, и в США преимущественным влиянием на кадровые системы правоохранительных органов обладает политическая власть и соответствующие политические решения тех или иных сил в обществе. Анализ данных факторов показывает, что общей тенденцией для США и Украины является ограничение силовых возможностей правоохранительных органов, с одной стороны, и усиление степени контроля над ними со стороны общества и граждан, с другой.

Влияние политической системы на правоохранительную деятельность и ее кадровое обеспечение является определяющим по многим направлениям. Если для Украины характерно существование совершенно определенной и единой государственной политики в отношении кадров в целом и персонала правоохранительных органов в частности, то для США основополагающей следует признать многоуровневую модель кадровой политики, состоящей из четырех весьма различных составляющих: федеральной, штата, округа и муниципалитета.

Если в Украине нормативная база кадровой политики едина в горизонтальных и вертикальных плоскостях правоохранительных органов с небольшой степенью региональных вариаций, то в США существует фрагментарность законодательного поля и регулирования службы полицейских и других сотрудников права и порядка. В США нормативная база четырех уровней юрисдикции правоохранительных органов во многом совпадает и обеспечивает тем самым достаточную степень единообразия по всей стране и гомогенность принципов кадровой политики, что позволяет исследователям говорить об американской модели кадровой работы в полиции. Вместе с тем существенная доля нормативных актов значительно отличается от аналогов, принятых в иных уровнях юрисдикций. Так, стандарты при приеме на службу в полицию могут весьма существенно отличаться в зависимости от юрисдикции. Подобный подход сильно отличает американскую полицию от органов внутренних дел Украины. Исследователь полагает, что целесообразность специфического правового регулирования состоит в необходимости учета особых задач и функций каждой составляющей правоохранительной системы.

В отличие от законодательства Украины, в США не существует специальных законодательных или нормативных актов, регулировавших бы прохождение службы сотрудниками полиции. Правовые нормы «разбросаны» в различных частях законодательных актов и документов, а также в решениях судов.

Существует три основных источника правового регулирования прохождения службы полицейским или любым другим представителем правоохранительного агентства: 1) законодательные акты в форме законов и указов, которые принимаются Конгрессом США, законодательными органами штатов, комиссиями округов и городскими советами; 2) уставы, правила, инструкции, издаваемые тем или иным правительственным, исполнительным органом или собственно правоохранительным агентством; 3) решения судов. Если существующие законодательные акты, указы, правила, уставы, инструкции не позволяют разрешить на их основе возникшую юридическую коллизию, судья может обратиться к уже существующим решениям других судов по аналогичным делам. С точки зрения американского общего права это будет являться прецедентным решением. Особенностью прецедентного права является возможность пересмотра данного решения со стороны вышестоящего суда или его пересмотра в связи с новым законодательным актом. Другими словами, правовая система США не позволяет предложить определенное решение, неизменное во времени и пространстве. То есть решения по одному и тому же или аналогичному делу в разных юрисдикциях могут значительно отличаться. Вместе с тем интерпретации Конституции США и иных федеральных законов со стороны Верховного суда США создают определенные правовые рамки для судов.

Особой стороной кадрового регулирования в США является заключение коллективных договоров при содействии и участии профсоюзов сотрудников правоохранительных органов, что также отличает украинскую систему кадровой работы органов внутренних дел. Защита со стороны союза обеспечивает сотруднику полиции минимальный уровень произвола и субъективизма со стороны руководства, позволяя реализовать практически весь объем прав человека.

Применительно к органам внутренних дел и полицейским департаментам кадровая политика имеет присущие обеим системам особенности, которые отражаются в специфических принципах. Принципы кадровой политики – это основные теоретические постулаты, отражающие объективные закономерности развития правоохранительных систем, их кадровых потенциалов, находящихся в поле воздействия государства и общества, и определяющие целесообразное направление управленческой деятельности. Принципы кадровой политики реализуются в идеологическом и временном измерениях, в связи с чем имеют динамиче-

ский характер и претерпевают постоянные изменения и корректировки. В Украине к основным принципам кадровой политики относят:

- научную обоснованность потребностей и подразделений внутренних дел в сотрудниках той или иной квалификации;
- тщательность отбора и изучения сотрудников по их моральным и деловым качествам;
- сочетание доверия и уважения к сотрудникам органов внутренних дел с принципиальной требовательностью к ним;
- своевременное обновление кадров, оптимальное сочетание численности опытных и молодых сотрудников;
- правовая и социальная защита сотрудников органов внутренних дел⁴⁸².

В настоящее время для Украины и США в качестве принципов кадровой политики правоохранительных органов могут рассматриваться следующие:

<i>Украина</i>	<i>США</i>
Научность и реалистичность	Экономическая целесообразность и научность
Системность, комплексность решения кадровых проблем и стабильность персонала	Системность, правовое закрепление гарантий персоналу, стабильность кадров
Всеобщность и многоуровневый характер кадровой политики	Фрагментарность и ограниченность рамками юрисдикции
Перспективность и учет отдаленных социальных последствий	Прагматизм и умеренность социальных гарантий
Демократичность и учет мнения коллектива при решении кадровых проблем	Приоритетный учет мнения граждан, общественности, использование независимых институтов и комиссий для решения кадровых вопросов
Гибкость и новаторство в работе с кадрами	Добросовестный правовой формализм, широкое использование судебного механизма для разрешения юридических коллизий в кадровой работе
Социальное равенство и равный доступ к государственной службе	Непримиримое отношение к любым формам дискриминации, ограничений по расовому, национальному, религиозному и другим признакам; принцип равной доступности службы
Компетентность и профессионализм	Компетентность и профессионализм как сочетание знаний (образования), навыков (опыта) и правовой безупречности и не-

⁴⁸² Комплексна програма кадрової політики в органах і підрозділах внутрішніх справ та забезпечення законності й дисципліни на 2001-2005 рр.: Наказ МВС України № 515 від 30 червня 2001 р.

	уязвимости действий.
Духовность и гуманизм	Лидерство и формирование команды единомышленников
Ответственность руководителя за подготавливаемые и принимаемые решения	Уголовная и гражданская ответственность за подготавливаемые и принимаемые решения
Правовая и социальная защищенность на основе действующего законодательства	Правовая и социальная защищенность на основе коллективных договоров и действий профсоюзов и ассоциаций

Экономическая целесообразность кадровой политики в правоохранительных органах США является ведущей по отношению к научности, ибо последняя выступает в роли инструмента обеспечения эффективности и общественной (государственной) полезности расходования средств.

Правовое закрепление и обоснование действий сотрудника полиции США достигается через принятие законодательно обеспеченных процедур, создающих гарантированную неуязвимость полицейского в случае возможных уголовных и гражданских преследований.

Исторически в США правоохранительные органы чувствительно относились к проблеме дискриминации по расовому и этническому принципу, что было перенесено на все другие виды дискриминации, ограничения прав гражданина, служащего в полиции. Правовое обеспечение данной сферы кадровой работы значительно отличает украинские правоохранительные органы, для которых характерны, а в последнее время даже усилились многие виды дискриминации сотрудников со стороны руководства правоохранительных министерств и подразделений. К числу наиболее серьезных изъянов в этой сфере можно отнести меры, направленные на ограничение трудоустройства женщин и представителей определенных этнических групп в органах внутренних дел.

Законодательство Украины провозглашает социальное равенство и равный доступ к государственной службе⁴⁸³. Этим принципом, в соответствии с общепринятыми нормами и принципами международного права и конституционными правами граждан Украины, запрещаются любые формы ограничений в сфере труда по признакам политической, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности.

В целях обеспечения непредвзятости и объективности при приеме и продвижении по службе в США соответствующие институты кадровой работы дистанцированы и находятся вне поля влияния руководства подразделения полиции. Для украинских правоохранительных органов

⁴⁸³ Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 г. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

характерен принцип внутреннего отбора на службу в ОВД, не контролируемый общественными организациями и собственно гражданами, что приводит иногда к коррупционным проявлениям и приему в подразделения профессионально непригодных кандидатов.

Целесообразность создания внешних институтов управления персоналом в правоохранительных органах США заключается в том, что государство и общество получили бы гарантии от злоупотреблений со стороны руководства полицейских органов при решении кадровых вопросов.

Основой принятия кадровых решений являются не только законодательные акты и судебные решения, но и результаты анализа содержания работы. Любые требования при приеме, перемещении по службе в полиции США должны быть основаны на научно установленных элементах выполняемой работы. Для органов внутренних дел Украины эта область является сравнительно новой и слабо разработанной. В органах внутренних дел Украины традиционно ориентируются на подготовку квалификационных характеристик, которые должны разрабатываться практическими работниками совместно с научно-педагогическими кадрами. При этом предполагается, что квалификационные характеристики будут результатом препарирования и анализа преимущественно опыта указанных сотрудников. Между тем опыт правоохранительных агентств США показывает, что требуется научный анализ содержания работы или службы сотрудника для определения существенных и второстепенных квалификационных характеристик полицейского или сотрудника внутренних дел.

Наиболее важным для Украины аспектом проблемы управления подготовки кадров является определение масштабов предстоящей работы с персоналом, то есть потребности данной отрасли (службы) в квалифицированных специалистах; планирование развития системы учебных заведений, совершенствование качества подготовки. Несмотря на усилия кадровых аппаратов органов внутренних дел по обеспечению подразделений сотрудниками, хроническими проблемами остаются: а) прямая некомплектованность кадрами, при которой не заполнены вакантные места; б) косвенный дефицит персонала, когда принятые на службу сотрудники не имеют профессиональной подготовки и образования.

В отличие от Украины, в США практически во всех подразделениях полиции действует система непрекращающегося рекрутирования и отбора на службу в полицию. Опыт американской полиции по упреждающему набору позволяет обеспечить значительную экономию средств, ибо при наличии вакансий кадровый состав вынужден работать сверхурочно, что, в соответствии с коллективным договором, оплачивается по прогрессивной шкале.

Наиболее значительные различия кадровой политики в правоохранительных органах США и Украины обнаруживаются в сфере профессиональной подготовки и образования.

По политическим и экономическим причинам профессиональная подготовка полицейских США изолирована от образования, и многочисленные попытки их объединить наталкиваются на весьма мощное лобби, состоящее из академических кругов, с одной стороны, и советов по стандартам полицейской службы и подготовке – с другой. Поэтому в США все более углубляется разрыв между полицейскими академиями, дающими сотрудникам достаточные объемы умений и навыков профессиональной подготовки, и колледжами и университетами, ориентированными на академические знания, теории, концепции и т. п.

Совокупность методов подготовки в полицейских академиях США также претерпевает существенные изменения: от лекционно-семинарской формы эти центры обучения перешли и переходят к доминирующему практическому обучению, заключающемуся в отработке навыков и умений в имитируемой обстановке реальной службы с использованием сюжетно-ролевых игр и других разновидностей моделирования.

Профессиональная подготовка в Украине предполагает следующие направления изучения теории и практики правоохранительной деятельности (с чем и связана ее специфика): изучение специальных юридических дисциплин; изучение юридических тем в неюридических курсах; познание правовых аспектов различных социально-политических и социально-экономических явлений при изучении тех или иных проблем; физическая, тактико-специальная и морально-психологическая подготовка.

Важным является умение применять знания в конкретных условиях, что требует обучения различным формам и методам решения задач, разграничения первоначальной подготовки, среднего и высшего уровня квалификации, последовательного восхождения от низших уровней к высшим. Ступенчатость в формировании кадров способствует преемственности в обучении, отбору способных людей, добившихся особых успехов, прочности знаний, внося планомерное начало в этот процесс. Чем ответственнее должность, тем менее возможно научить исключительно академическим путем разбираться в ситуациях, которые могут возникнуть на практике. Предмет обучения становится все шире, а методы обучения – все неопределеннее: целью подготовки является обучение общим принципам дела. Именно в этой ситуации особое значение начинают приобретать активные модели обучения.

Общественные и личные ориентиры профессиональной подготовки, самообразования и самовоспитания можно сгруппировать следующим образом.

Юридические: зависимость эффективности труда работника правоохранительных органов и показателей работы от уровня юридических знаний, умения применить их на практике.

Социальные: необходимость формирования сознательности, отзывчивости, правового мышления, культуры; всестороннее развитие личности; общественные требования к организации и дисциплине, социально-экономической деятельности.

Профессиональные: необходимость специальных знаний, умений, навыков для более эффективного выполнения профессиональных функций.

Социально-психологические: стремление к самоутверждению (профессиональному, общественному, в коллективе, в семье), выражение своих способностей, служение общественным идеалам.

Организационно-правовые: требования вышестоящих органов, руководства обязательного повышения уровня профессиональных знаний.

Таким образом, можно сделать вывод, что для повышения эффективности профессиональной подготовки надо использовать весь комплекс общественных и личных стимулов, интересов, мотивов работников органов внутренних дел.

Следует признать, что преподаватели и учебно-административный персонал как полицейских академий США, так и учебных заведений МВД Украины недооценивают значение сюжетно-ролевых игр и других форм моделирования реальной ситуации, а переоценивают теоретическую и методологическую подготовку при использовании такой формы обучения, как лекция. Эта тенденция к использованию лекции как формы обучения сразу большого количества людей объясняется ими тем, что преподаватели не располагают достаточным количеством времени для сюжетно-ролевых игр и других форм моделирования реальных ситуаций, так как здесь необходимо работать с небольшими группами курсантов.

Многие преподаватели американских полицейских академий не только не знакомы с теорией и практикой использования активных форм обучения, но и не осознают их необходимость в учебном процессе. Кроме того, многим преподавателям просто трудно выйти за привычные рамки представлений о том, как должен быть организован процесс обучения, и представить более эффективные формы занятий. Подавляющее большинство преподавателей полицейских академий не имеют педагогической подготовки, полученной в колледже или университете.

Анализ показывает, что наиболее распространенными недостатками в подготовке рекрутов в полицейских академиях США являются: игнорирование индивидуальных особенностей рекрутов, слишком высокий темп обучения, избыточный объем учебного материала, отсутствие терпеливости у преподавателей, завышенные ожидания в отношении рек-

рутов, стресс, временная передача функций преподавания некомпетентным лицам, монотонность лекций и т.д.⁴⁸⁴

Одним из недостатков кадровой работы в ОВД является отсутствие надлежащей системы качественного комплектования кадрами, прежде всего работниками соответствующего профессионального уровня. Необходимо разработать профессиограммы основных должностей, определиться с тем, в какой службе, в каком количестве и какие именно кадры необходимы, и уже в зависимости от реальной потребности кадров соответствующей квалификации осуществлять работу по развитию ведомственной системы образования, профессиональной подготовки и переподготовки кадров, способных работать в новых условиях.

Анализ кадровой работы позволяет выделить ряд ведущих моделей руководства ею в полиции США и органах внутренних дел Украины.

Наиболее распространенной и имеющей глубокие исторические корни является «традиционная модель», опирающаяся на принципы централизации власти в руках руководителя, реализацию совершенно определенных правил и инструкций, глубоко продуманных методов и процедур принятия решений, использование служебной иерархии. Эта модель отличается развитой централизацией и формализацией функций. Однако она подверглась критике в связи с сомнительной эффективностью в современных условиях углубления сотрудничества между государством и гражданами.

Традиционная модель кадровой работы состоит из следующих важных элементов: а) иерархии, обеспечивающей определенную степень контроля на каждом уровне; б) единоначалия и делегирования власти; в) власти правил и инструкций; г) специализации функций и служб.⁴⁸⁵

Определение приемлемого уровня контроля в отношении сотрудников – одна из центральных проблем традиционной модели кадровой работы. Для полицейских департаментов, например, он будет выражаться в установлении конкретного числа рядовых сотрудников в расчете на одного кадрового работника или руководителя.

Единоначалие понимается в американской правоохранительной системе как ответственность одного сотрудника за группу полицейских или одного работника, или определенную ситуацию. Единоначалие позволяет избежать противоречивых приказов и заданий.

Сторонники традиционной модели кадровой работы считают необходимым повысить ее эффективность, усилив контроль со стороны ад-

⁴⁸⁴ *Bennett W.W., Hess K.M. Management and Supervision in Law Enforcement. – 2-nd ed. – Minneapolis/ St.Paul: West Publishing Company, 1996. – P. 359.*

⁴⁸⁵ *Gaines L., Southerland M., Angell J. Police Administration. – NY: McGraw-Hill, 1991. – P. 241.*

министрации и управленцев правоохранительного органа.⁴⁸⁶ Наиболее убежденные противники этой модели кадровой работы (например, Джон Файф) полагают, что она не обеспечивает реализацию целей полицейской организации, так как ориентирует сотрудников на «создание» «положительной» статистики преступности.⁴⁸⁷

Традиционная модель приводит к утверждению авторитарного стиля руководства, снижает мотивацию сотрудников, тормозит внедрение новаций, приостанавливает поток информации.⁴⁸⁸ Скольник и Файф полагают, что традиционная квазивоенная модель является источником многих противоречий в деятельности кадровых аппаратов полиции.⁴⁸⁹ При всех недостатках традиционной модели кадровой работы безусловным достоинством, по мнению исследователя Голдштейна, является ее устойчивость благодаря предсказуемости, достаточной прямоте и надежности.⁴⁹⁰

Новые реалии концепции коммунальной полиции, опирающейся на парадигму социального партнерства, создают опасность для традиционной модели кадровой работы, так как способствуют развитию объема автономии рядовых сотрудников, принятию ими самостоятельных решений по многим вопросам, ранее относившимся к компетенции руководства или администрации полиции.

Второй моделью является новый подход «человеческой ориентации», суть которого – в попытке объединения и комбинирования персональных целей сотрудника и институциональных, а также организационных целей правоохранительного органа. Интеграция индивидуальных целей в широкое поле организационных подразумевает прежде всего идентификацию устремлений самого сотрудника, подвигнувших его присоединиться к правоохранительному органу.⁴⁹¹ Такая модель кадровой работы предполагает децентрализацию власти и управления, усиление информированности низшего слоя управления (сержанты), предос-

⁴⁸⁶ *Dilulio J.* *Governing Prisons: A Comparative Study of Correctional Management.* – NY: Free Press, 1987; *Dilulio J.* *No escape: The Future of American Corrections.* – Glenview, Il.: Basic Books / Harper Collins, 1991. – P. 54.

⁴⁸⁷ *Fyfe J.* “Good Policing” // In: *The Administration and Management of Criminal Justice Organizations: A Book of Readings.* – 2-nd ed. – Prospect Heights, Il.: Waveland, 1994. – P. 110-114.

⁴⁸⁸ *Gaines L., Southerland M., Angell J.* Op. cit. – P. 105-107.

⁴⁸⁹ *Skolnik J.H., Fyfe J.* *Above the Law: Police and Excessive Use of Force.* – NY: Free Press, 1993. – P. 117-124.

⁴⁹⁰ *Goldstein H.* *Problem-Oriented Policing.* – NY: McGraw-Hill, 1990. – P.157.

⁴⁹¹ *Wilson J.Q.* *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It.* – Glenview, Il.: Basic Books, 1989. – P. 31-112.

тавление автономии в принятии решений и т.д.⁴⁹² Сторонники этой модели полагают, что она позволяет сотрудникам ощущать себя своего рода «собственниками» работы, принадлежать ей. Полицейские, относящиеся к службе как к «своей собственной», проявляют больше инициативы, созидательности. Они обладают властью, делегированной им администрацией, могут более свободно действовать по усмотрению.⁴⁹³

Противники такого подхода считают, что управленцы с трудом будут расставаться с традиционной моделью, так как в критических ситуациях они должны полагаться на решения низового начальствующего состава. Администрации нелегко отказаться от привычного уровня контроля над сотрудниками.⁴⁹⁴

Для Украины характерны следующие модели руководства, которые выделяют большинство ученых и практиков: авторитарная, демократическая и либеральная. Они отличаются порядком распределения обязанностей, методами разработки выполнения решений, формами контактов руководства с исполнителями и контроля за деятельностью исполнителя.

Авторитарная модель управления заключается в чрезмерной концентрации и централизации власти в одних руках. Руководитель такого типа сам решает все вопросы: как важные, так и второстепенные. Если руководитель авторитарной модели управления не имеет высоких личных качеств: справедливости, глубокого знания дела и т.д., то для такого коллектива неизбежны конфликты и текучесть кадров. Авторитарная модель управления органами внутренних дел оправдывает себя только тогда, когда необходимо быстро принять решения: в случае совершения преступлений, при задержании преступника, ликвидации массовых беспорядков.

Демократическая модель управления предусматривает предоставление подчиненным самостоятельности в служебной деятельности, при этом осуществляется обсуждение проблем в коллективе, проводятся совещания с руководителями низшего звена. Демократическая модель управления – это модель убеждения и переубеждения, при которой учитываются возможности подчиненных, терпимость к их непринципиальным недостаткам.

⁴⁹² Christopher Commission Report. Report of the Independent Commission on the Los-Angeles Police Department: Summary. – Los-Angeles, CA: City of Los-Angeles, 1991. – P. 242-244.

⁴⁹³ *Whright K.* Effective Prison Leadership. – Binghamton, NY: William Neil, 1994. – P. 48.

⁴⁹⁴ *Houston J.* Correctional Management: Functions, Skills, and Systems. – Chicago: Nelson-Hall, 1995. – P. 260-265.

Либеральная модель управления заключается в том, что руководитель полностью доверяет выполнение работы подчиненным, полагается на их самостоятельные решения и не вникает в деятельность рядовых исполнителей, не осуществляет контроль. При использовании либеральной модели управления, как правило, недостатки в работе не ликвидируются, проблемы, стоящие перед органами внутренних дел, не решаются, а накапливаются.

Анализ обеих моделей руководства кадровой работой в правоохранительном органе позволяет сделать вывод о наличии двух полюсов кадрового менеджмента – авторитарного и демократического, которые предполагают различную степень свободы принятия решений, позволившую в той или иной модели.

Модели кадровой работы определяют не только степень свободы сотрудника, но и стиль руководства отделом кадровой работы со стороны администрации правоохранительного органа США. Многообразие полицейских агентств предполагает и наличие разных типов управления функцией персонала в полиции. Ответственность за кадровую работу носит дисперсный (рассеянный) характер и распределяется между руководством, определяющим и формулирующим кадровую политику, начальниками отделов, обеспечивающими повседневную кадровую работу, а также рядовыми работниками, принимающими в ряде случаев прямое или косвенное участие в решении кадровых вопросов (информирование, оценка, рекомендации и т.д.).

Таким образом, исследование украинских проблем и американского опыта показывает основные тенденции и перспективы дальнейшего развития систем кадровой работы. Прежде всего, выделяется основа поддержания и развития жизнедеятельности правоохранного поля деятельности государственной власти в Украине и США. Речь идет о важнейшей закономерности социодинамики цивилизованных стран, которая состоит в том, что уровень порядка и безопасности государства и граждан прямо зависит от качества кадров полицейских агентств и органов внутренних дел. И эта закономерность все более усиливается, что впоследствии, возможно, приведет к ее перерастанию в устойчивый закон цивилизованного социально-правового развития.

5.3. Роль руководителей и аппаратов по работе с персоналом в формировании кадрового потенциала правоохранительных служб Украины и США

Как считает американский исследователь Роберт Бехн, в сфере общественного управления наметилась тенденция фокусировать внимание на заранее предписанных вопросах в форме: «как могут управленцы реализовать...»⁴⁹⁵ Этот подход, подмеченный Бехном, обнаруживается и в других работах, в особенности в трудах Ральфа Стейси. Он считает, что наиболее эффективными в будущем станут управленцы, которые научатся «управлять неизвестным».⁴⁹⁶ Необходимость управления неизвестным особенно сложна в сфере управления системой правоохранительных органов в целом и в области управления кадровой составляющей полиции в частности.

В сфере менеджмента и управления кадрами полицейские организации сталкиваются со все более сложными проблемами, включая: определение оптимальной численности сотрудников, рациональное использование новых технологий кадровой работы, обеспечение мотивирования сотрудников критически мыслить и концентрироваться на решении не только ведомственных, но и социальных проблем. Наиболее часто встречающийся в литературе вопрос, с которым сталкиваются сотрудники кадрового обеспечения правоохранительных органов и руководители соответствующих подразделений: «какова моя роль (функция) в управлении кадровым процессом?».

Традиционные теории бюрократии определяют роль чиновника как управление и осуществление политики, принятой избранными политиками. По словам Макса Вебера, бюрократ имеет задачу осуществления решений с помощью «объективных средств»: объективное исполнение решений главным образом означает их исполнение в соответствии с точно установленными правилами и вне зависимости от личности. Бюрократия есть технически самое важное средство для реализации рационального права (закона).⁴⁹⁷ Бюрократия также воспринимается как средство разделения «безличного общественного интереса и личных (частных) интересов или как «оптимальная возможность реализации

⁴⁹⁵ Behn R. D. The Big Questions of Public Management // Public Administration Review. – July/August, 1995. – Volume 55. – № 4. – P. 313-324.

⁴⁹⁶ Stacey R. Managing the Unknowable. – San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992. – P. 24.

⁴⁹⁷ Цитировано по: Weber M., Bureaucracy, in Richard J. Stillman n (Ed.), Public Administration, Boston: Houghton-Mifflin Company, Sixth Edition, 1996, pp. 58-67

решений через принцип специализации административных функций в соответствии с чисто объективным рассмотрением».⁴⁹⁸

Анализ литературы показывает, что руководители правоохранительных органов США имеют следующие средства, доступные для управления процессами в департаментах: планирование, организация, кадры, приказы, координация, доклады, бюджет.

Как свидетельствует практика и анализ литературы, руководители правоохранительных органов Украины, воздействуя на подчиненных, имеют целью побудить их к определенному служебному поведению, которое соответствовало бы требованиям как руководителя в отдельности, так и организации в целом. Существуют два основных вида средств управления: прямого (приказы, координация, задания) и непрямого воздействия (убеждения, стимулирования, мотивация). Если сотрудник не подчиняется прямым методам воздействия, он подвергается наказанию. Такая модель отношений в правоохранительных органах называется принуждением, и она не связана с интересами исполнителя. Методы же непрямого воздействия непосредственно связаны с интересами исполнителя и в этом случае создается ситуация, когда за выполнением определенных действий следует поощрение, что прямо влияет на мотивацию работника.

Критики традиционной бюрократии считают, что эта форма организации является «прямолинейной, неэффективной, невосприимчивой к внешним требованиям изменений, а поэтому бесконтрольной, безответственной и притесняющей».⁴⁹⁹

Современная бюрократия, в соответствии с этой критической точкой зрения, должна стать объектом регулярного пересмотра, основанного на определенных критериях реализации.

При изучении развития современной и эффективной общественной бюрократии в кадровой сфере правоохранительных органов США возникает вопрос: есть ли в ней место лидерам, которые выходят за рамки администрирования? Классическая теория администрирования отвечает на этот вопрос отрицательно. В соответствии с данной теорией, лидеры должны рекрутироваться из среды выборных чиновников и политиков. Исследователь Филипп Сейцник описывает работу лидера как индивида, «определяющего цели, содействующего установлению организаци-

⁴⁹⁸ Gerth H. H., Mills C.W. From Max Weber, *Essays in Sociology*. – NY: Oxford University Press, 1946. – P. 214.

⁴⁹⁹ Lynn L. E. *Managing Public Policy*. – Boston: Little, Brown, and Company, 1987. – P. 79.

онных ценностей и создающего необходимый уровень компетенции для достижения поставленной цели».⁵⁰⁰

Сравнительно большое число публикаций по проблемам управления в общественных и правоохранительных институтах характеризует лидера как антрепренера, человека с собственным видением проблем, придающего организации моральную цель; как выразителя и защитника ценностей и отношений в данной организации;⁵⁰¹ как личность, решающую проблемы и предоставляющую возможность для действий, не требующих дополнительных изменений в организации,⁵⁰² мотивирующую людей работать как можно лучше и проявлять «широту мышления». Лидерство – это, по существу, безразличная и безличностная попытка понять внутренние побудительные мотивы и потенциал организации. Как только лидер достигает этого понимания, он формулирует задачи, которые выражают внутренние мотивы и позволяют полностью использовать потенциал. Другими словами, лидер не должен смешивать личный мотив с целями организации.⁵⁰³ По мнению американских исследователей проблем управления в полиции, необходимость в сочетании качеств хорошего лидера и администратора приобретает особое значение в рамках правоохранительной системы, где исторически сложилась ситуация, при которой сотрудникам удобно «следовать правилам» и «выполнять указания».

Некоторые ранние исследования лидерства содержат попытки точного определения черт, которые можно считать общими для всех лидеров. В более поздних работах была составлена классификация лидерских стилей и показано, какое влияние они оказывают непосредственно на организационную деятельность.⁵⁰⁴ По мнению исследователей, стилю лидера присущи такие способности, как коммуникативность, умение вовлечь сотрудников в активную деятельность с учетом внутренних и внешних условий, а также отстаивать интересы организации. Обучение этим навыкам является частью подавляющего большинства программ подготовки сотрудников правоохранительных органов. Ряд исследователей полагают, что к вышеуказанным чертам следует добавить такие, как: умение создать команду; умение управлять конфликтной ситуацией и находить выход из нее; умение установить взаимоотношения с людьми-

⁵⁰⁰ *Seiznick P.* Leadership in Administration. – NY: Harper and Row, 1957. – P. 23.

⁵⁰¹ *MacCoby M.* Leader A New Face for American Management. – NY: Simon and Schuster, 1981. – P. 14.

⁵⁰² *Lindblom C.E.* The Policymaking Process. – Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1968. – P. 58

⁵⁰³ *Lynn L. E.* Managing Public Policy. – Boston: Little, Brown, and Company, 1987. – P.120

⁵⁰⁴ *Lynn L. E.* Op. cit. – P. 125

ми; стратегическое мышление и планирование, стратегическое управление; критическое мышление; понимание необходимости перемен. Таким образом, многие исследования основываются на тезисе о том, что способностями лидера можно овладеть, а также развить их в процессе обучения⁵⁰⁵.

Центральными компонентами подготовки лидеров для правоохранительных органов в США является развитие стратегического мышления, стратегического управления и стратегического планирования. Сотрудник кадровой службы сталкивается с множеством ситуаций, которые содержат элементы неуверенности, двусмысленности, конфликта и риска. Стратегия в широком понимании и применении дает наиболее эффективный выход из этих затруднений.

В руководстве правоохранительными органами Украины выделяют два типа управленцев – руководители и лидеры. Руководитель – это формальная категория. Руководство заключается в том, что конкретное лицо имеет право давать официальные указания работникам и требовать их исполнения. Этим правом наделен руководитель в связи с теми функциями, которые определяют его компетенцию в пределах формальной организации. Диапазон руководства зависит от статуса руководителя, то есть от того, является ли он единоначальником или же лицом, возглавляющим коллективный орган управления. Единоначальник осуществляет управление на основе единоначального принятия решений, контролирует процесс управления, несет полную ответственность за деятельность организаций. Такой руководитель имеет власть, то есть возможность воздействовать на поведение других. Эта власть может основываться на принуждении или же на авторитете руководителя и во втором случае зависит от харизмы руководителя, то есть строится не на логике и силе традиций, а на личных качествах руководителя.

Лидер является одним из важных элементов социально-психологической структуры управления. Лидерство – один из механизмов интеграции групповой деятельности коллектива, когда один индивид (иногда это может быть часть группы) объединяет, направляет действия всего коллектива. Лидера отличает не формальное отношение к членам коллектива, а такое, в основе которого лежат доверие, авторитет, признание высокого уровня квалификации, готовность поддерживать коллектив во всех начинаниях, личных симпатиях, стремлении учиться и перенимать опыт.

⁵⁰⁵ *Whisenand P.M., Rush G.E. Supervising Police Personnel. – Upper Saddle River, NJ.: Prentice Hall, 1998. – P.59-60.*

Новое управленческое мышление в руководстве правоохранительными органами Украины требует, чтобы управление людьми осуществлялось не формальными руководителями, а лидерами, пользующимися в коллективе неформальным авторитетом. Без сомнения, более целесообразным для системы управления правоохранительными органами является то положение, когда формальный руководитель пользуется в коллективе наивысшим авторитетом и тем самым становится лидером.

Под стратегией можно понимать комплекс предпосылок или предложений, специально отобранных государственными администраторами для того, чтобы составить руководство для их мышления, осуществления выбора и административного поведения⁵⁰⁶. Стратегически мыслящим управляющим можно назвать того, кто опирается на данные об экономических, социальных и политических условиях, в которых существует организация, и определяет наиболее эффективные методы и подходы, позволяющие выполнить поставленные задачи. Герберт Саймон предположил, что эффективная организационная деятельность непосредственно связана с анализом сложных ситуаций, навязанных внешними условиями.⁵⁰⁷

Большинство администраторов правоохранительных органов – руководителей и менеджеров – привыкли работать в агентствах, ориентированных на конкретную деятельность. От работников таких общественных институтов ожидают реальных результатов (например, количество дисциплинарных замечаний, поощрений, уровень текучести кадров и т.д.). Об успехе деятельности этих институтов судят по величине ожидаемых результатов. Руководители заинтересованы в получении краткосрочных прогнозируемых результатов, не задумываясь о последствиях (положительных или отрицательных), которые возникают в процессе их достижения.

С другой стороны, стратегически мыслящий менеджер кадрового отдела ставит перед собой цель изучения механизмов деятельности организации, готов (полностью или частично) подчиниться переменам и принимает такие решения проблемных ситуаций, которые основываются на знании текущих обстоятельств. Стратегическое планирование является одним из инструментов, которым оперирует стратегически мыслящий менеджер.

Анализ показывает, что априорное стратегическое планирование кадровой политики не приносит пользы правоохранительному органу. Условия, в которых функционирует полицейское агентство, его ста-

⁵⁰⁶ Lynn L. E. *Managing Public Policy*. Boston: Little, Brown, and Company, 1987. P. 131.

⁵⁰⁷ Simon, H. A. On Concept of Organizational Goal. // *Administrative Science Quarterly*. Vol 9, No 1, June 1964. PP. 252-253.

бильность или нестабильность, текущие внутренние и внешние доминирующие факторы – все это критически отражается на установлении готовности стратегического планирования. Схема деятельности заключена в самой полиции и в ее кадровой составляющей, которая в силу своей природы развивается нелинейно и склонна к хаосу и беспорядку. Однако правоохранительное агентство, осознающее угрозу неуправляемости, может сосредоточить внимание на развитии целесообразного процесса кадровой политики.

К моменту, когда руководство правоохранительного органа готово начать стратегическое планирование в сфере кадровой работы, оно предпринимает еще несколько шагов, являющихся необходимыми предпосылками данного процесса:

- завершение анализа внешних факторов кадровой работы;
- определение финансового потенциала;
- формулирование или пересмотр цели (миссии) агентства;
- изучение основных тенденций формирования организации.

Процесс стратегического планирования кадровой работы требует развития информационной базы данных, которые могут быть использованы в принятии решений.

Основными внешними факторами, воздействующими на кадровые решения, являются следующие.

1. *Демографические факторы.* Они определяют численность и этнический состав населения юрисдикции правоохранительного агентства, распределение по возрастам, соотношение рас и этносов, образовательный уровень и другие относительные факторы, которые могут повлиять на полицейскую организацию. К сожалению, демографические данные часто игнорируются и недооцениваются при планировании кадровой работы.

2. *Экономические факторы.* Это существующие в экономике тенденции, способные отразиться на полицейской организации, как, например: рост объема национального продукта, уровень безработицы, деградация аграрного и промышленного сектора региона.

3. *Политические факторы.* Основные политические тенденции в обществе могут оказать прямое или опосредованное воздействие на организацию. Например, отразится ли на ней рост антикоррупционных настроений среди населения или, какое значение для организации может иметь перемещение общественного интереса от либеральных к консервативным политическим ценностям.

4. *Социальные факторы.* Например, как отразится на организации увеличение разрыва между обеспеченными слоями и неимущими. Какое

влияние будет оказывать рост числа работающих женщин на участие женщин в правоохранительной системе.

5. *Технологические факторы.* Как возрастающее использование компьютерной техники скажется на рекрутировании и отборе в полицейскую организацию. Будет ли рост технологии оказывать влияние на структуру занятости и нужды организации? Какое значение будет иметь развитие технологии для социальных ценностей?

Информация такого рода, полученная при анализе внешних условий функционирования организации, может быть использована при решении наиболее острых проблем: 1) что может сделать организация сейчас и в последующие несколько лет в ответ на появляющиеся тенденции в кадровой сфере, чтобы занять наиболее выгодную позицию в будущем; 2) как организация может развивать свою способность эффективно реагировать на те тенденции в кадровой сфере, которые будут иметь огромное значение для выполнения задач и достижения успеха организации в будущем.

В дополнение к анализу внешних факторов обзор условий должен определить внутренние факторы, которые могут повлиять на полицейскую организацию сейчас и в будущем.

6. *Ресурсы.* Организация напрямую зависит от наличия финансовых и людских ресурсов. Каковы направления бюджетного развития организации? Есть ли в кадровой сфере ресурсы, которые были проигнорированы или недооценены в прошлом?

7. *Эффективность организации.* Для того чтобы определить, насколько эффективно правоохранительное агентство, необходимо оценить, помимо прочих, следующие показатели: текучесть кадров – количество человек, уволившихся из полиции на разных этапах развития организации; уровень удовлетворенности и неудовлетворенности работой; качество кадровых решений.

Анализ внутренних факторов позволил бы организации определить, что необходимо делать для повышения возможностей при достижении поставленных целей.

Обеспечив аналитический и информационный фундамент кадровой работы, правоохранительный орган приступает к осуществлению процесса стратегического планирования.

Стратегическое планирование работы с персоналом правоохранительных органов Украины включает в себя такие элементы, как определение потребности в работниках, источники замещения должностей рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, подбор, изучение и расстановку кадров.

Замещение должностей рядового и начальствующего состава, подбор, изучение и расстановка кадров осуществляется в соответствии с действующим законодательством. Цель стратегии кадровой работы заключается в рациональном распределении и использовании на службе впервые назначенных работников, своевременном выдвижении более способных работников на вышестоящие должности, обоснованном объединении квалифицированных и молодых работников на ответственных участках работы, организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

Подразделения по работе с персоналом органов внутренних дел вместе со структурными подразделениями должны определить текущую (в пределах года) и перспективную (в пределах 5 лет) потребность органов внутренних дел в работниках рядового и начальствующего состава, иметь сведения об источниках комплектования органов внутренних дел новыми работниками.

Стратегическое мышление и планирование кадровой работы может помочь менеджеру в изучении организации, что особенно важно при осуществлении структурных изменений. В ходе этого процесса отдельные сотрудники и управленцы могут воспринять стратегическое мышление как осуществление выбора на основе поставленных целей и проведенного организационного анализа.

Разницу между стратегически мыслящим руководителем кадрового сектора правоохранительного органа и администратором, ориентированным на исполнение приказов, можно продемонстрировать на примере того выбора, который делает администратор, столкнувшись с необходимостью урезать бюджет полицейского департамента и при составлении плана по сокращению численности сотрудников. Большинство руководителей, ориентированных на исполнение приказов, столкнувшись с перспективой сокращений, скорее всего используют следующие традиционные критерии: а) справедливость (в первую очередь увольняют тех, кто недавно устроился в агентство); б) беспристрастность (в каждом отделе или смене должно быть сокращено одинаковое количество сотрудников); в) принудительное сбережение (краткосрочные сокращения или кратковременное приостановление деятельности некоторых отделов для экономии денежных средств); г) запланированное сокращение полицейских (при котором не принимаются новые люди на места уволившихся или ушедших на пенсию). Эти критерии кажутся целесообразными, так как опираются на принципы последовательности, справедливости и беспристрастности. Однако они могут привести к таким нежелательным для организации последствиям, как потеря наиболее способных работников, утрата сравнительных пре-

имущества и соревновательного момента, а также к появлению ощущения, что нововведения и творческая деятельность не поощряются.

Стратегически мыслящий лидер использует другие критерии при решении проблемы требуемых сокращений, среди которых: а) анализ соответствия службы задачам правоохранительного агентства и процессу увеличения «сравнительных преимуществ»; б) кто и какой отдел вносят наибольший вклад в достижение кадровых целей; в) какой отдел или кто конкретно из персонала окажется самым важным с точки зрения повышения эффективности работы по выполнению поставленных задач.

Стратегически мыслящий менеджер не будет делать «справедливых» сокращений. Напротив, его действия будут избирательными и позволят провести сокращение в тех отделах, деятельность которых далека от выполнения важнейших кадровых задач. При проведении сокращений «стратегическим» способом сотрудники правоохранительного органа учатся мыслить стратегически. Они также постепенно осознают особую ответственность при необходимости реагировать на ряд проблемных ситуаций. Посредством внедрения стратегического мышления в повседневную деятельность организации члены коллектива имеют возможность изучить степень влияния действий одного человека на деятельность организации в целом.

Обычно стратегическое планирование кадровой работы – это процесс, результатом которого становятся конкретные документы, называемые стратегическим планом. К сожалению, в этих процессах и планах часто отсутствует какая-либо общая стратегия. У руководителей нет необходимости изучать способы определения стратегии, поскольку она проявляется в результате взаимодействия элементов сложных окружающих условий, поэтому они не считают нужным развивать свои мыслительные способности в плане формулировки стратегии, когда возникает такая необходимость.

Стратегическое планирование кадровой работы органов внутренних дел является непрерывным процессом, содержание которого заключается в определении: штатной численности работников, количества некомплектованных должностей, работников рядового и начальствующего состава, которые подлежат увольнению на пенсию; изменения численности рядового и начальствующего состава в связи с организационно-штатными мероприятиями; количества лиц рядового и начальствующего состава, которые направляются на дневную форму обучения в высшие учебные заведения МВД Украины и на курсы переподготовки; количества работников младшего начальствующего состава, которые могут быть назначены на должности среднего начальствующего состава, кандидатуры которых поданы на присвоение первичного специаль-

ного звания среднего начальствующего состава; количества работников рядового и начальствующего состава, которые подали рапорта об увольнении по собственному желанию, и лиц, которые составляют группу работников, требующих повышенного внимания и воспитательного воздействия; количества выпускников учебных заведений системы МВД Украины, которые прибывают после окончания учебы на службу.

Систематическое определение потребности в работниках органов внутренних дел кадровые подразделения должны осуществлять с использованием комплекса мероприятий, которые обеспечат полное и гармоничное, своевременное и качественное замещение должностей рядового и начальствующего состава.

Основными источниками замещения должностей рядового и начальствующего состава органов внутренних дел являются: выпускники высших учебных заведений системы МВД Украины; граждане Украины, отслужившие или уволенные по сокращению из Вооруженных сил, или освобожденные от призыва в соответствии с законодательством Украины; выпускники гражданских или военных высших учебных заведений; бывшие работники, которые за время службы в органах внутренних дел показали себя с положительной стороны.

Для обеспечения организованного и качественного подбора кандидатов на службу в органы внутренних дел работники подразделений по работе с персоналом должны поддерживать тесную связь с командованием воинских частей и объединений, администрациями и трудовыми коллективами предприятий, учреждений и организаций, а также гражданских учебных заведений. По согласованию с руководителями предприятий, учреждений и организаций, гражданских учебных заведений, командованием воинских частей следует систематично организовывать в коллективах и среди работников встречи и выступления представителей кадровых аппаратов, руководителей служб и подразделений, ветеранов органов внутренних дел. Необходимо иметь списки военнослужащих, которые проходили службу во внутренних войсках МВД Украины, уволенных в запас после окончания срока службы и направленных для постановки на учет в соответствующий районный военный комиссариат, а также проводить необходимую работу среди внештатных сотрудников органов внутренних дел.

Состояние работы по кадровому обеспечению органов внутренних дел должно еженедельно рассматриваться на оперативном совещании при начальнике органа (подразделения) внутренних дел.

Уделяя особое внимание стратегии, руководители кадровых аппаратов понимают, что на первом месте стоят организационное развитие, эффективное общение между сотрудниками и создание команды. Как

показывает практика, подразделения по работе с персоналом правоохранительных органов больше заняты решением текущих проблем и примитивным администрированием (оформление личных дел, подготовка документов на присвоение званий, премирование и т.п.), нежели аналитической работой, обучением, подготовкой и воспитанием сотрудников. Например, размещение денежных ресурсов по основным статьям бюджета полицейского агентства считалось приоритетом, в то время как инвестирование по статьям, рассчитанным на образование, казалось нецелесообразным. Однако сведения, полученные из исследовательских институтов, таких как Национальный центр обучения квалифицированных рабочих кадров при университете Пенсильвании, говорили об обратном. Изучение 3100 рабочих мест показало, что в среднем повышение уровня образования работников на 10% приводит к увеличению производительности их труда на 8,6%. Аналогичные исследования показали, что увеличение капиталовложений в основные фонды, в частности стоимости оборудования, на 10% дает лишь 3,4% роста производительности. Американское общество пришло к выводу, что наступают трудные времена в определении различий между стоимостью оплаты людей и ценностью инвестиций в них.⁵⁰⁸

Кадровое обеспечение правоохранительного органа является важнейшей внутренней функцией руководителя. В 18 700 полицейских агентствах США работает более 900 тыс. человек. Ежегодные расходы на денежное содержание всех сотрудников превышают 41 млрд. дол. В среднем любой полицейский департамент расходует на нужды персонала от 75 % до 95 % бюджета.⁵⁰⁹ Поэтому ошибки в кадровом обеспечении оборачиваются большими потерями бюджета правоохранительного органа. Более того, любой выигранный сотрудником судебный процесс по иску в отношении администрации оборачивается сотнями тысяч и миллионами долларов убытка для полицейского департамента. В связи с этим программы совершенствования кадрового обеспечения финансируются, как правило, в полном объеме и своевременно.

Само предназначение полиции предопределяет как роль руководителя, так и роль кадрового аппарата данного правоохранительного органа. За последние двадцать лет в американской научной литературе довольно много внимания уделялось анализу подходов, моделей

⁵⁰⁸ Stewart T.A. *Intellectual Capital*. – NY: Doubleday Currency, 1997. – P. 97.

⁵⁰⁹ Alpert G.P., Dunham R.G. *Policing Urban America*. – Prospect Heights, Il.: Waveland Press, 1988. – P. 35; Conser J.A., Russel G.D. *Law Enforcement in the United States*. – Gaithersburg, MA: An Aspen Publication, 2000. – P. 291.

обеспечения формирования кадрового потенциала полиции.⁵¹⁰ Господствующей тенденцией развития моделей стало адаптирование принципиальных элементов практики кадровой работы в частном секторе, более динамичном, чем государственный или общественный.⁵¹¹ Профессиональные союзы полицейских оказывают наиболее сильное влияние на кадровую политику в США, поскольку являются основными инициаторами заключения коллективного договора, определяющего очень многие условия прохождения службы.

В то время как каждый из указанных эшелонов правоохранительного органа США отвечает за те или другие кадровые решения, управление кадровой работой концентрируется в специально образованном отделе работы с персоналом. В большинстве правоохранительных органов США обнаруживается два типа организаций, которые можно признать ответственными за кадровую политику: независимые комиссии гражданской службы и департамент кадрового состава (внешние органы) и департамент кадровых сотрудников или отдел кадров правоохранительного агентства (внутренний орган).

Деятельностью, связанной с подбором, изучением и расстановкой работников органов внутренних дел, их пребыванием на службе, профессиональной подготовкой принимаемых на службу и усовершенствованием подготовки действующих лиц рядового и начальствующего состава в системе МВД Украины занимается Департамент по работе с персоналом. Его работники должны обеспечивать своевременное замещение должностей рядового и начальствующего состава соответствующими лицами, использовать рядовой и начальствующий состав на таких участках работы, где они по своей подготовленности, опыту работы, деловым и моральным качествам, организаторским способностям, а также состоянию здоровья и возрасту могут быть полезными. Работники этих подразделений должны обеспечивать последовательность управления органами внутренних дел, планомерную подготовку руководящих работников, создавать действующий резерв кандидатов на замещение руководящих должностей.

Независимые комиссии гражданской службы имеются практически на всех уровнях юрисдикции правоохранительных органов. Первая Комиссия гражданской службы США была создана в соответствии с Актом Пенделтона еще в 1883 г. Вышеуказанный акт обеспечивал кон-

⁵¹⁰ *Rainey H.* Understanding and Managing Public Organizations. – San Francisco: Jossey-Bass, 1991. – P. 250.

⁵¹¹ *Ouchi W.* Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge. – Reading, MA: Addison Wesley, 1981. – P. 35; *Peters T., Waterman R.* In Search of Excellence: Lessons from American's Best-Run Companies. – NY: Harper & Row, 1982. – P. 87.

курсный принцип замещения вакантных должностей для федеральных государственных органов и проведение экзаменов на чин. На федеральном уровне эта комиссия превратилась с течением времени в огромный бюрократический аппарат, ставший тормозом развития кадровой политики. В результате администрация Президента Джимми Картера вынуждена была даже заменить федеральную комиссию на Бюро управления персоналом.⁵¹²

Независимые комиссии гражданской службы, как правило, состоят из трех-девяти человек, назначаемых мэром города или любым другим лицом, представляющим исполнительную власть в пределах определенной юрисдикции.⁵¹³ Многие муниципалитеты создают такие механизмы, которые бы не позволяли мэру влиять на членов комиссии после их назначения. Наиболее часто встречающимся механизмом является назначение членов комиссии сроком на шесть лет, что продолжительней срока пребывания мэра в должности. Также нельзя отправить в отставку члена комиссии не иначе, чем через процедуру публичных слушаний. Это препятствует созданию мэром вакансий, которые бы он смог заполнить своими сторонниками. Кроме того, мэр может назначить членов комиссии только согласно списку кандидатов, который формируется сторонними институтами власти.

Обоснованность создания внешних институтов управления персоналом в правоохранительных органах США состоит в том, что государство и общество нуждается в гарантиях от злоупотреблений со стороны руководства полицейских органов при решении кадровых вопросов. Подобный политический подход противоречил задачам развития профессионализма и объективности обеспечения правоохранения. Поэтому одной из важнейших задач первоначальных комиссий гражданской службы был объективный отбор и продвижение по службе персонала полиции. Первоначально комиссии гражданской службы действовали только тогда, когда раздавались обвинения в адрес начальника полиции о приеме на работу или карьерном продвижении сотрудника по признаку преданности. В таком случае комиссия назначала экзамены, привлекая к тестированию более трех кандидатов. Комиссия утверждала в должности только такого кандидата, который получал наивысший бал при тестировании.

Комиссия также обеспечивала реализацию плана выдвижения кадров на должность, добиваясь максимально равного подхода в отноше-

⁵¹² *LaGrange R.L.* Policing American Society. – 2-nd ed. – Chicago, IL.: Nelson-Hall Publishers, 1998. – P. 297.

⁵¹³ *Linman R.H., Alfton R.J.* Municipal officials // Practical Municipal Law. – Springfield, MA: Charles C. Thomas, Publisher, 1972. – P. 51-52.

нии ко всем сотрудникам. Этим достигалось равенство в оплате труда на соответствующих должностях.

С другой стороны, члены комиссий в основной своей массе были дилетантами, по большей части случайно попавшими в ее состав. Они не получали никакого вознаграждения за эту работу, или оно было совершенно символическим. Также они не были свободны от политических предпочтений, поскольку, как правило, двое из трех или трое из пяти членов ее принадлежали к одной из политических партий.

Функции комиссий заключались не только в обеспечении объективного отбора и продвижения по службе, но и в рассмотрении апелляций со стороны рядового состава в отношении кадровых решений администрации. Комиссия в данном случае функционировала как арбитр, в необходимых случаях направляя материалы в суд.

В настоящее время комиссии гражданской службы имеют исполнительные, законодательные и судебные функции. Исполнительная функция комиссии заключается в руководстве и обеспечении реализации программ кадрового развития в правоохранительном органе. Законодательная функция комиссии реализуется через определение принципов кадровой работы в полицейских департаментах. Судебная функция состоит в ее работе в качестве апелляционной инстанции по кадровым вопросам.

В настоящее время наиболее важной и существенной является функция судебно-апелляционная, поскольку, будучи установлены, первые две функции работают в режиме здоровой бюрократической рутины. Судебно-апелляционная функция требует больших усилий в связи с непредсказуемостью и уникальностью каждой апелляции или жалобы.

Правовым основанием работы комиссии гражданской службы являются: а) статутные акты в форме хартий муниципалитетов, поправок к ним, б) правила кадровой работы, подготовленные и изданные самой комиссией; в) юридические прецеденты, возникающие как при рассмотрении дел самой комиссией, так и в судебных заседаниях.⁵¹⁴

Сама комиссия работает по мере надобности, то есть нерегулярно, опираясь на постоянный исполнительный состав данного института. Как правило, комиссия нанимает за счет средств городского или окружного бюджета директора по кадрам, который в свою очередь нанимает штат сотрудников, обеспечивающих все направления кадровой работы. Достаточно часто директор по кадрам имеет двойной набор обязанностей, будучи директором и одновременно секретарем комиссии гражданской службы.

⁵¹⁴ Bopp W.J., Whisenand P.M. Police Personnel Administration. – 2-nd ed. – Boston, MA: Allyn and Bacon, Inc., 1980. – P. 38.

Каждый муниципалитет или исполнительный орган округа, офис губернатора имеют департаменты или бюро персонала, кадровых сотрудников (внешний орган). Впервые основные принципы создания и функционирования отдела кадров были изложены в хартии Национальной Муниципальной лиги США в 1964 г.⁵¹⁵

Как правило, мэр или менеджер города назначает директора, ответственного за персонал, который в свою очередь имеет право подбирать и назначать сотрудников. В некоторых случаях назначения в отдел кадровых сотрудников утверждаются городским советом.

Отдел кадровых сотрудников действует в соответствии с местной разновидностью нормативного акта «Модель административного закона об общественном персонале», подготовленного еще в 1970 г. Лигой гражданской службы США.⁵¹⁶

Указанный документ рекомендовал создание, наряду с комиссиями гражданской службы, дополнительного совещательного органа по кадрам, состоящего из граждан, представляющих данную юрисдикцию.

Директор отдела кадров муниципалитета или любой другой юрисдикции разрабатывает правила, которые составляют основу кадровой политики, применяемой в отношении всех сотрудников, находящихся на гражданской службе, включая сотрудников правоохранительных органов. При этом следует учитывать огромное многообразие практики применения таких рекомендаций в каждом конкретном случае. Так, например, в штате Иллинойс при правительстве губернатора образовано Бюро персонала, отвечающее за все 63 тыс. государственных сотрудников, находящихся под юрисдикцией губернатора. Бюро занимается не только рекрутированием, отбором и подготовкой кадров, но и обеспечивает проведение коллективных переговоров с сотрудниками, регулирует трудовые отношения.⁵¹⁷

Функции отдела кадров муниципалитета или другой юрисдикции разнообразны и в ряде случаев весьма отличаются. Вместе с тем анализ позволяет выделить наиболее общие, характерные практически повсеместно задачи данного подразделения, распространяющиеся и на сотрудников правоохранительных органов.

Во-первых, это разработка кадровой политики в отношении сотрудников и осуществление контроля за ними. Данная функция подра-

⁵¹⁵ National Municipal League, Model City Charter. – NY: National Municipal League, 1964. – P. 26-28.

⁵¹⁶ National Civil Service League, Model Public Personnel Administration Law. Washington, D.C.: National Civil Service League, 1970. – 78 p.

⁵¹⁷ Illinois Blue Book, 1997-1998. – Springfield: Secretary of State Communication Department, 1998. – P. 217.

зумекает не только выработку кадровой политики, но и обеспечение ее соответствия правовым актам и прецедентному праву. Осуществление аудита в отношении любых перемещений, продвижений по службе, увольнений является существенной обязанностью данного отдела.

Во-вторых, это осуществление анализа содержания работы и установление конкретных функциональных обязанностей для всех сотрудников. Описание содержания работы является детальным и подразумевает внесение дополнений при любом изменении задач. На основе описания содержания работы разрабатываются планы выдвижения на вышестоящие должности, продвижения по службе.

В-третьих, это изучение факторов и условий, влияющих на денежное вознаграждение, и подготовка рекомендаций администрации в отношении определения размера заработка. Анализ информации в отношении денежного содержания и подготовка предложений при коллективных переговорах об условиях прохождения службы сотрудниками является одной из наиболее критических функций отдела.

В-четвертых, отдел определяет самые проблемные вопросы обеспечения кадрами данного правоохранительного органа (прием на работу и обеспечение недискриминационной политики в отношении представителей меньшинств) и разрабатывает планы их решения. Это требует эффективной реализации рекрутирования, отбора на службу, профессиональной подготовки, оценивания назначений и продвижений по службе.

В-пятых, отдел разрабатывает профессиональные стандарты службы, с помощью которых оценивает соответствие сотрудника должности. Администрации предлагаются как возможные меры поощрения, так и взыскания, дисциплинарная политика, используемые в целях коррекции качества службы.

В-шестых, определяется политика в плане профессиональной подготовки и профессионального совершенствования сотрудников на основе анализа образовательных нужд персонала.

В-седьмых, обеспечение представительства администрации правоохранительного органа в ходе переговоров с профессиональным союзом.

В-восьмых, создание системы свободного обмена информацией между сотрудниками и администрацией правоохранительного органа в целях совершенствования эффективности работы агентства.

В-девятых, осуществление наиболее целесообразной политики в отношении сотрудников, увольняющихся на пенсию.

В-десятых, обеспечение формирования и сохранности личных дел сотрудников.

В-одиннадцатых, осуществление изучения кадрового состояния правоохранительного органа: дисциплина, уровень и причины отсутствия на службе, текучесть кадров и т.д.⁵¹⁸

Несмотря на организационные и институциональные различия между правительством муниципалитета и собственно правоохранительным органом, и комиссия гражданской службы, и отдел кадровой работы муниципалитета, и правоохранительный орган в лице администрации работают совместно.

В полицейском департаменте руководитель кадрового департамента (внутренний орган) назначается начальником агентства. Начальник кадрового департамента входит в состав руководства и принимает самое непосредственное участие в обеспечении руководства правоохранительным органом. В небольших полицейских муниципальных департаментах не создается специального отдела кадрового обеспечения, поэтому такие функции будут возложены на одного из руководящих сотрудников. Одновременно с этим муниципальная комиссия гражданской службы или департамент кадрового обеспечения муниципалитета осуществляет все необходимые кадровые процедуры. В таких правоохранительных агентствах кадровая функция во многом оказывается за пределами собственно полицейского департамента.

Состав кадрового департамента является специализированным и обладает соответствующими правами инициировать и решать кадровые вопросы при утверждении решения со стороны руководства.⁵¹⁹

На состав, численность и функции отдела кадрового обеспечения полицейского департамента оказывают влияние следующие факторы: 1) требования законов и подзаконных, нормативных актов, прецедентов, регулирующих кадровые вопросы; 2) соотношение обслуживаемой полицейским департаментом территории и численности департамента; 3) финансовые возможности (бюджет); 4) традиции.⁵²⁰

В реальной практике и литературе об американской полиции обнаруживается значительное разнообразие типологии и классификации функций отделов по работе с персоналом агентств.⁵²¹ Однако анализ по-

⁵¹⁸ *Crouch W.W.* Local Government Personnel Administration. – Washington, D.C.: International City Management Association, 1976. – P. 29-30.

⁵¹⁹ *Heisel W.D., Murphy P.V.* Organization for Police Personnel Management // In: Police Personnel Administration. – Washington, D.C.: Police Foundation, 1974. – P. 1.

⁵²⁰ *Crouch W.W.* Local Government Personnel Administration. – Washington, D.C.: International City Management Association, 1976. – P. 28.

⁵²¹ *Bennett W.W. and Hess K.M.* Management and supervision in law enforcement. – 2-nd ed. – St. Paul, MN: West Publishing Company. 1996, – P. 174; *Holman J. E. & Quinn, J. F.* Criminal justice: Principles and perspectives. – St. Paul, MN: West, 1996. – P. 276; *Whisenand P.M., Rush G.E.* Supervising Police Personnel. – Upper Saddle River, NJ.: Prentice Hall, 1998. – 368 p.

звolyет выделить наиболее существенные функции отдела кадровой работы правоохранительных органов США:

1) разработка и осуществление принципов кадровой политики, процедур ее реализации;

2) разработка и обеспечение рекомендациями по кадровым вопросам всех представителей руководства, имеющих право решать кадровые проблемы;

3) обеспечение функционирования системы оценивания деятельности всех сотрудников правоохранительного органа;

4) создание и обеспечение интегрированной информационной системы менеджмента (управления), содержащей все необходимые данные по каждому сотруднику, характеристики и оценки его служебной деятельности за весь период работы;

5) обеспечение рекрутирования наиболее квалифицированных кандидатов для работы в полицейском департаменте;

6) управление процессом отбора на службу с созданием таких условий, при которых будут приняты на службу кандидаты, обладающие в наивысшей степени профессионально значимыми качествами;

7) разработка системы критериев, обеспечивающих продвижение по службе наиболее достойных, параллельно с методикой, позволяющей определять относительные уровни квалификации сотрудников, подлежащих выдвижению или повышению по службе;

8) осуществление программы совершенствования персонала агентства, начиная с рядовых сотрудников и заканчивая руководством;

9) разработка и управление процессом определения функциональных обязанностей, соответствующих той или иной должности, для назначения сотрудников на соответствующие должности и их критической оценки;

10) разработка плана адекватной оплаты служебных обязанностей в соответствии со сложностью функциональных обязанностей, специальными задачами, служебной сменой, заслугами;

11) представительство интересов администрации правоохранительного органа во время переговоров с представителями профсоюза или организованной группой сотрудников;

12) осуществление переговоров с увольняющимися со службы сотрудниками в целях определения и коррекции неудовлетворительных условий прохождения службы;

13) разработка рекомендаций, адресованных представителям руководства, касающихся любых кадровых вопросов, с переносом акцента на дисциплинарные аспекты прохождения службы, проявление инициативы и лидерских качеств сотрудников;

- 14) осуществление непрерывного изучения личного состава;
- 15) представительство интересов полицейского департамента в комиссии гражданской службы или департаменте человеческих ресурсов местной администрации муниципалитета, округа, штата.⁵²²

Департамент по работе с персоналом является структурным подразделением МВД Украины. Основные задачи Департамента: обеспечение организации деятельности органов внутренних дел в соответствии с кадровой политикой; замещение руководящего звена кадров; организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров; обобщение и анализ состояния служебной дисциплины и законности среди работников органов внутренних дел.

Департамент состоит из таких подразделений: 1) отделов (отделений) профессиональной подготовки; 2) управлений (отделов) комплектования и прохождения службы, которые в свою очередь состоят из отделов (отделений) комплектации территориальных органов и отделов (отделений) комплектования должностей номенклатуры МВД Украины; 3) управления (отделов) науки и образования; 4) управления (отделов) массовой и просветительской работы; 5) отделов (отделений) по организационно-штатной работе; 6) инспекции по личному составу; 7) секретариата.⁵²³

Анализ документов и материалов кадровой работы полицейских и иных правоохранительных органов США позволяет сделать вывод об использовании двух основных моделей обеспечения выполнения функций отдела по работе с персоналом: а) модель специализации; б) модель универсализации. Модель специализации основана на специализации функций отдела по работе с персоналом. Такой отдел, как правило, имеет сотрудников, специализирующихся в следующих областях: классификация должностных функций, определение оплаты, рекрутирование и отбор в полицию, профессиональное развитие сотрудников, отношение с сотрудниками и профсоюзами полицейских и др. Численность полицейского департамента способствует углублению специализации функций и усилению компетенции.

Ряд правоохранительных органов средней численности имеет смешанный тип отделов по работе с персоналом, работающих по принципу специализации и универсализации.

⁵²² Swanson C.R., Territo, L., Taylor R.W. Police Administration. – 3-rd ed. – NY: Macmillan, 1993. – P. 255

⁵²³ Наказ МВС України № 301 від 21.04.2001р. «Про внесення доповнень до Типового положення про управління (відділ) по роботі з особовим складом ГУМВС України в АР Крим, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях, м. Севастополі та на транспорті».

Модель универсализации функций встречается чаще в сравнительно небольших по численности департаментах, в которых один или несколько сотрудников отдела выполняют все функции в соответствии с необходимостью.

Любой из типов реализации функций отдела кадров обращен в конечном счете на сотрудников, каждый из которых требует индивидуального подхода. Работники кадровых служб правоохранительных органов США различают сотрудников полиции, во-первых, в зависимости от общей продуктивности с акцентом на количество и качество выполняемых задач без учета дополнительных или специальных действий; во-вторых, по уровню мотивации, заставляющей полицейского прикладывать определенную степень усилий для реализации функциональных задач; в-третьих, по уровню компетентности, то есть по уровню знаний, умений и навыков, проявляемых в процессе службы; в-четвертых, по отношению сотрудника к работе, выражающемуся в степени демонстрируемой полицейским поддержки и принятия целей и миссии правоохранительного агентства.

Анализ исследований типологии сотрудников правоохранительных органов США позволяет выделить следующие их типы:⁵²⁴

Характеристики сотрудников (уровни)			
Тип сотрудника	Мотивация	Отношение к службе	Компетентность
Новобранец	Высокий	Высокий	Низкий
Работник	Умеренно-высокий	Высокий	Умеренно-высокий
Звезда	Высокий	Умеренно-высокий	Высокий
Циник	Низкий, высокий	Низкий, высокий	Умеренно-высокий
Предпенсионный	Низкий	Умеренно-низкий	Умеренно-высокий
Опустошенный	Низкий	Низкий	Низкий

Таким образом, роль руководителя и отдела по работе с персоналом в правоохранительных органах США можно свести к двойной функции: первая (внутренняя) – это обеспечение бесконфликтного и эффективного функционирования всей совокупности сотрудников в целях реализации роли или миссии полицейского департамента; вторая (внешняя) – установление благоприятных отношений с гражданами, обществом, государственными органами. Так же два основных компонента составля-

⁵²⁴ *Roberg R.R., Kuykendall J. Police Organization and Management: behavior, theory, and processes. Belmont: Wadsworth, 1990. P. 216.*

ют и внутреннюю функцию руководителя кадрового аппарата правоохранительного органа – это менеджмент и руководство.

В системе МВД Украины работой с персоналом занимаются руководители органов внутренних дел, служб и подразделений, а также Департамент по работе с персоналом. В отличие от руководителя, работники подразделений по работе с персоналом занимаются кадровой работой, то есть комплексом мероприятий и процедур по составлению и обработке кадровой документации. В нее входят, например, сбор и обработка информации о конкретных кандидатах на службу в органы внутренних дел или на должности внутри системы МВД Украины, составление кадровых документов или проектов (отчетов, личных дел, представлений на присвоение звания, на служебные перемещения, наградных материалов, приказов по личному составу и т.д.); оформление различных отпусков, подтверждение стажа службы, составление расчета выслуги лет и т.д. На первый взгляд может показаться, что это техническая работа, а сотрудники кадровых аппаратов – простые оформители бумаг. Но это не так. В частности, оформление только неисполненных материалов, установление выслуги лет, работа в архивах требуют тщательного, вдумчивого труда и профессиональной подготовки. Значит, для кадровых аппаратов тоже необходимо систематически, планомерно готовить специалистов, как и для других подразделений органов внутренних дел. У работников кадровой службы есть своя профессиональная этика, свои профессиональные тайны, как, например, в медицине. Кадровая работа, которой непосредственно занимаются подразделения по работе с персоналом, тяготеет к более строгому исполнению нормативных процедур, она немного похожа на процессуальную деятельность, хотя в ней еще много правовых пробелов и коллизий.

Роль руководителя по работе с кадрами выражаться в живой организаторской деятельности не так жестко регламентированной, как кадровая работа службы по работе с персоналом.

Руководителю органа внутренних дел приходится выполнять многообразные, но взаимодополняющие функции. Он в одном лице – администратор, организатор, специалист, общественный деятель, воспитатель. В роли администратора руководитель органа внутренних дел разрабатывает и реализует в пределах полномочий кадровую политику: комплектуется штаты, осуществляет подбор, обучение расстановку и перемещение персонала. Вся перечисленная работа ведется с таким расчетом, чтобы исключить безответственное поведение работников и возможные конфликты в коллективе.

Выполняя функции организатора, руководитель органа создает условия, необходимые для плодотворного совместного и скоординированного труда.

Выступая в роли специалиста – человека профессионально хорошо подготовленного, обладающего знаниями и опытом в конкретной сфере, ситуации – руководитель должен грамотно ставить задачи, компетентно анализировать и эффективно контролировать ход их реализации, квалифицированно проводить инструктаж.

Руководитель органа внутренних дел уже в силу занимаемого должностного положения является общественным деятелем, выполняющим различные представительские функции. В этом качестве он выступает перед населением, участвует в совещаниях, конференциях, проводимых органами местной власти или другими министерствами и ведомствами, совместно с общественными организациями принимает решения по социальным вопросам. В результате руководитель получает различную информацию, умелое применение которой позволяет заметно влиять на психологический климат в коллективе и служебную деятельность работников.

Повышается значение воспитательной функции руководителя органа внутренних дел, которая органично вписывается в его повседневную служебную деятельность. Хорошо поставленная воспитательная работа среди работников способствует умножению потенциала как отдельно взятой личности, так и всего коллектива, повышению эффективности выполнения возложенных задач по борьбе с преступностью и охране общественного порядка. Столь высокая оценка роли воспитания в деятельности руководителя органа внутренних дел проистекает из того факта, что само управление людьми – это всегда есть руководство людьми, и для успешного его осуществления важно, чтобы руководитель мог воздействовать на подчиненных по возможности не столько силой приказа, сколько силой убеждения.

Наиболее распространенной системой управления кадровой работой в полиции США является «традиционная модель», опирающаяся на принципы централизации власти в руках руководителя, реализацию совершенно определенных правил и инструкций, глубоко продуманных методов и процедур принятия решений, использование служебной иерархии. Эта модель отличается развитой централизацией и формализацией функций. Однако в настоящее время она находится в поле критики в связи с сомнительной эффективностью в современных условиях углубления сотрудничества между государством и гражданами.

Второй моделью является новый гуманистический подход, суть которого состоит в попытке объединения и комбинирования персональных целей сотрудника и институциональных, а также организационных целей правоохранительного органа. Интеграция индивидуальных целей в широкое поле организационных подразумевает прежде всего идентификацию устремлений самого сотрудника, подвигнувших его присоединиться к правоохранительному органу.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Трудно найти социальную организацию, руководители которой не понимали бы важности кадрового обеспечения ее деятельности. Не являются исключением и органы внутренних дел, с первых дней существования которых этим вопросам уделялось самое пристальное внимание.

Подводя итог всему изложенному, подчеркнем, что опыт многих развитых стран, особенно США, в области правоохранительной деятельности свидетельствует о том, что нет и не может быть единого подхода в организационно-правовом строительстве сил правопорядка. Решая эти вопросы, Украине не следует игнорировать как зарубежный опыт, так сложившиеся на протяжении лет собственные правовые традиции.

Однако сегодня, говоря о кадровом обеспечении функционирования органов внутренних дел, нужно ориентироваться не только на то, что сделано, но и на то, что нужно сделать.

Затронув в критическом плане кадровую политику, хочется привлечь внимание к тому, насколько все-таки незащищена и уязвима сама система МВД, функционирование которой зачастую определяется не объективными закономерностями общественного развития, не выверенной и законодательно зафиксированной стратегией, а волевым импульсом и личными пристрастиями работников руководящего звена.

В литературе высказано немало соображений о том, что нужно сделать для улучшения работы с персоналом⁵²⁵, о необходимости сближения формальных и неформальных структур, о разработке универсальных процедур оценки персонала.

Как представляется, решение столь крупных социальных и организационно-правовых проблем, которые возникают в связи с задачами реформирования органов милиции, не может происходить в рамках традиционного подхода к вопросам их кадрового обеспечения или издания того или иного законодательного акта. Дело в том, что сегодня организацию работы с персоналом лишь с большой долей условности можно расценивать как системную, поскольку отдельные элементы такой системы гипертрофированны, а другие не развиты вообще либо развиты недостаточно.

⁵²⁵ Зыбин С.Ф. Кадровое обеспечение деятельности органов внутренних дел (историко-правовой и теоретико-правовой анализ): Дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 1997. – С. 184.

По сути, более или менее полно и удовлетворительно решаются только вопросы организации кадровой работы, т. е. правовая регламентация функционирования кадровых аппаратов органов внутренних дел. В последнее время постепенно восполняется пробел в регулировании социальной и правовой защищенности персонала. Значительно меньше внимания уделяется качественной стороне кадрового обеспечения деятельности органов внутренних дел, т. е. определению, *кто* может работать в системе ОВД, какими профессиональными и личными качествами должен обладать сотрудник тех или иных служб и подразделений. В этой связи отметим ряд важных, по нашему мнению, обстоятельств, касающихся именно проблем кадрового обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Изучение и конструктивно-критическое осмысление опыта комплектования полицейских структур в США,⁵²⁶ практики отбора кандидатов на службу в милицию и абитуриентов вузов системы МВД Украины показывает, что решение этих проблем должно осуществляться в двух взаимосвязанных направлениях.

Во-первых, разработка модели специалиста соответствующей муниципальной службы как эталонного набора внутрипрофессиональных стратификационных ценностей в системе «знать – уметь – предвидеть». Во-вторых, разработка комплекса мер, обеспечивающих приближение к этому эталону в процессе комплектования, прохождения службы или обучения, на основе: а) модели предрасположенности – выявление (формирование) профессионально значимых характеристик до приема на службу (учебу) в ходе профессионального отбора; б) модели социализации – формирование этих качеств в процессе адаптации к службе (учебе) вновь принятого сотрудника.⁵²⁷

В основе разработки и реализации этих моделей должны лежать правовые основания и социальные критерии. Правовые основания, закрепляя испытательные процедуры (процессуальные и содержательные) отбора кандидатов на службу (учебу), должны обеспечить легитимность и правовую значимость собеседований, тестов, экзаменов. Реальной нормативной основы этой работы в МВД в настоящее время нет. Социальные критерии должны быть ориентированы на выявление морально-го облика, реальных и потенциальных личностных и психологических

⁵²⁶ *Boya P., Dutton A.* Conducting affirmative recruitment in criminal justice agencies. USA University of Maryland, 1981. – P.2.; General recruitment for Criminal justice agencies. – Washington, 1989. – P. 3.

⁵²⁷ *Аврутин Ю.Е.* Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 501 с.

качеств, необходимых для эффективного несения милицейской службы. Необходимо, например, выявлять группы риска, для которых характерны суицидальное поведение кандидатов, склонность к конфликтным формам разрешения спорных ситуаций, попытки уклонения от ответов на вопросы анкет, сообщения о себе заведомо ложных сведений, в частности касающихся здоровья, алкогольной зависимости, фактов совершения поступков, связанных с употреблением алкогольных напитков, психотропных и наркотических веществ (автоаварий на этой почве, семейных ссор, и т. п.), наличие выраженных проявлений негативных черт характера, агрессивного, излишне эмоционального поведения. Данная категория кандидатов относится к группе повышенного риска и вопрос об их приеме на службу должен рассматриваться после обязательного прохождения ими испытательного срока и повторного психодиагностического обследования.

К сожалению, отсутствие нормативных запретов принимать на службу кандидатов, относящихся к группе риска, приводит к тому, что их доля среди принимаемых достаточно высока.

Служба в органах внутренних дел, как известно, требует специальных профессиональных знаний и навыков. Зарубежный опыт подготовки кадров полиции свидетельствует о том, что эта система ориентирована на подготовку специалистов именно для полиции. Ориентация персонала на пополнение и расширение знаний, накопление практического опыта должна стать одним из ведущих стимулов продвижения сотрудника по служебной лестнице. Нельзя забывать о том, что приобретение знаний и профессиональных навыков связано не только с обучением в учебных заведениях, но и накоплением определенного практического опыта, постоянным пополнением первоначально полученных знаний.

Так, например, Министерством внутренних дел Украины принято решение о пересмотре подходов как к организации обучения, так и к профессиональной переподготовке личного состава.⁵²⁸ Особое внимание, как заявил Министр Н.В. Билоконь, следует уделять молодым работникам, их адаптации в коллективе в атмосфере взаимопомощи и доброжелательности. С этой целью возобновилась работа школ оперативного мастерства, дополнительный импульс придан конкурсу «Лучший по профессии», идет поиск новых, более эффективных форм профессионального роста сотрудников. Апробация новых идей и технологий и внедрение их в повседневную деятельность будет осуще-

⁵²⁸ Політичний вимір діяльності Міністерства внутрішніх справ України (відповідь на виклики XXI століття) / За ред. Ю.І. Римаренка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2003. – 292 с.

ствляться базовыми региональными подразделениями органов внутренних дел.

Вместе с тем насущной стала проблема реформирования всего образования ведомственной системы, которая, к сожалению, работает не весьма эффективно. Отечественные учебные заведения, в том числе высшего профессионального образования, ориентированы преимущественно на подготовку юристов, как бы попутно получающих и определенную сумму профессиональных милицейских знаний. Поэтому первоочередной является задача: как совместить в едином процессе подготовку и юриста широкого профиля, и специалиста-профессионала. Представляется, что пора определиться с тем, какие конкретно специалисты нужны практическим органам внутренних дел вообще и какими специальными познаниями и навыками должен обладать выпускник милицейского вуза для того, чтобы начать работу. К этому процессу привлекаются как специалисты Министерства образования и науки Украины, Академии правовых наук, так и ученые и практики системы МВД.

Не менее важным является вопрос материально-технического и финансового обеспечения нужд системы. Если работники милиции не будут иметь соответствующего обеспечения, то требовать от них максимальных результатов невозможно. Средства необходимо изыскивать путем реализации специальных программ финансовой поддержки, которые должны взять на себя местные органы власти.

В конечном итоге авторы этой книги, опираясь на зарубежный опыт, предложили некоторые пути решения вышеизложенных и ряда иных проблем кадрового обеспечения органов внутренних дел, которые должны способствовать повышению эффективности их работы и престижа в украинском обществе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

НА РУССКОМ И УКРАИНСКОМ ЯЗЫКАХ

Нормативные акты

1. Конституція України: Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про міліцію. Закон України від 20 грудня 1990 р. // Там само. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 г. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів. Закон України від 23 грудня 1993 р. // Там само. – 1994. – №11. – Ст. 50.
5. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 грудня 1996 р. // Там само. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
6. Про загальну структуру та загальну чисельність МВС України // Відомості Верховної Ради України, 2001.
7. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України. Затв. Указом Президії Верховної Ради УРСР від 29 липня 1991 р. // Зб. норм. актів України з питань правопорядку. – К., 1993.
8. Державна програма боротьби із злочинністю. Затв. Постановою Верховної Ради України від 25 червня 1996 р. // Голос України. – 1993. – 30 лип.
9. Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Затв. Указом Президента України від 17 жовтня 2000 р. // Там само. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.
10. Про утворення місцевої міліції. Указ Президента України від 22 січня 2001р. // Там само. – 2001. – № 14. – 25 січня.
11. Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян. Указ Президента України від 18 лютого 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 331.
12. Присяга працівника міліції: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1991 р. № 382.
13. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України: Затв. Постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р. № 114.
14. Доповідна записка про стан дисципліни та законності в діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України за 2002 рік. – УВБР МВС України, К., 2003.

15. Инструкция о едином учете преступлений: Утверждена Приказом Генеральной прокуратуры Украины, Службы безопасности Украины, Государственной налоговой Администрации Украины, Министерством юстиции Украины № 20/84/293/126/18/5.
16. Інструкція про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України: Затв. наказом МВС України від 23.02.2001 № 148.
17. Комплексна програма кадрової політики в органах і підрозділах внутрішніх справ та забезпечення законності й дисципліни на 2001-2005 рр.: Наказ МВС України № 515 від 30 червня 2001 р.
18. Концепция отбора, подготовки, закрепления и воспитания кадров органов внутренних дел МВД России. – М.: ГУК МВД России, 1994. – 36 с.
19. Организация и деятельность органов внутренних дел Российской Федерации: Сб. нормативных актов. – М.: Юрид. лит., 1994. – 376 с.
20. Положення про діяльність військово-лікарської комісії: Затв. Наказом МВС України від 06.02.2001 № 85.
21. Порядок підготовки фахівців у вищому навчальному закладі МВС за державним замовленням із числа осіб цивільної молоді, рядового і молодшого начальницького складу органів внутрішніх справ України та їх працевлаштування: Затв. наказом МВС України від 30.08.1999 № 660.
22. Порядок проведення військово-лікарської експертизи і медичного огляду військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу в системі МВС: Затв. наказом МВС України від 06.02.2001 № 85.
23. Правила відбору та прийняття до вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ: Затв. наказом МВС України від 12.02.2003 № 132.
24. Правила прийняття до магістратур вищих навчальних закладів МВС України: Затв. наказом МВС України від 25.03.2003 № 287.
25. Про внесення доповнень до Типового положення про управління (відділ) по роботі особовим складом ГУМВС України в АР Крим, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях, м. Севастополі та на транспорт: Наказ МВС України № 301 від 21.04.2001р.
26. Про затвердження Кодексу честі працівника органів внутрішніх справ: наказ МВС України від 11 січня 1996 р. № 18.
27. Про стан професійної підготовки особового складу органів внутрішніх справ: Наказ МВС України № 759 від 21 жовтня 2000 р.
28. Програма формування позитивного іміджу міліції на 2003-2007 роки. – К.: Міністерство внутрішніх справ України. Схвалено рішенням колегії МВС України від 10 січня 2003 р. № 1 км/1. 2003. – С. 31-53.
29. Про затвердження Наставови по організації професійної підготовки рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України. Наказ МВС України № 147 від 16 березня 1992 р.
30. Етичний кодекс працівника органів внутрішніх справ: Прийнято колегією МВС України 5 жовтня 2000 р. № 7 км/8.

31. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Прийнято резолюцією 33/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. // Права людини: Зб. док. / Укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1997. – С. 155–159.
32. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання. Прийнято резолюцією 39/46 Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1979 р. // Там само. – С. 137–154.
33. Основы законодательства Российской Федерации о государственной службе (проект) // Вестн. государственной службы. – М., 1992. – С. 8-36.

Литература

1. *Аврутин Ю.Е.* Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 501 с.
2. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая / Под ред. А.П. Коренева. – М.: МВШМ МВД СССР, 1992.
3. *Айзенк Г. Дж.* Узнай свой собственный коэффициент интеллекта. – М., 1995. – 96 с.
4. Актуальные проблемы повышения качества подготовки кадров для правоохранительных органов и их влияние на совершенствование правоприменительной деятельности: Матер. науч.-практ. конф., май 2001 г. / Самарский юридический ин-т / А.В. Горожанин (общ.ред.). — Самара, 2001. — 172с.
5. *Андрийко О.Ф.* Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции: Монография – К.: Наук. думка, 1994. – 115 с.
6. *Ануфрієв М.І., Бандурка О.М., Ярмиш О.Н.* Вищий заклад освіти МВС України: Наук.-практ. посіб. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1999. – 367 с.
7. *Ануфрієв М.І.* Основні напрямки кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України (організаційно-правовий аспект). – Х.: Вид-во НУВС, 2001. – 236 с.
8. *Ануфрієв М.І.* Управлінські шляхи зміцнення дисципліни в органах внутрішніх справ (соціолого-правові аспекти): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – № 1. – С.7-12;
9. *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). – М.: Политиздат, 1968. – С.7.
10. *Ахмадеев Ф.Х., Катаев А.А., Хабибулин А.Г.* Становление и развитие органов советской милиции и исправительно-трудовых учреждений: Учебное пособие. – Уфа, УВШМ МВД РФ, 1993. – 214 с.
11. *Бабаев В.К.* Советское право как логическая система. – М., Академия МВД СССР, 1978. – 211 с.

12. *Бандурка А.М., Бочарова С.П., Землянская Е.В.* Основы психологии управления: Учеб. для вузов МВД. – Х.: Изд-во Ун-та внутр. дел, 1999. – 525 с.
13. *Бандурка О.М.* Основы управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення. – Х.: Основа, 1999. – 438с.;
14. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України: Підруч. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 258 с.;
15. *Бандурка О.М., Соболев В.О.* Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: Підруч. для вищ закл. освіти МВС України. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 480 с.;
16. *Бандурка О.М., Соболев В.О., Московец В.І.* Партнерські взаємовідносини між населенням і міліцією: Підруч. для вищ. навч. закл. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 346с.
17. *Баранов В.М., Кронский В.С., Сальников В.П.* Социальная справедливость и истинность советского права как ценностные ориентиры деятельности органов внутренних дел. – Л., ВПУ МВД СССР, 1989. – 84 с.
18. *Барко В.І.* Професійний відбір кадрів до органів внутрішніх справ (психологічний аспект). — К.: Ніка-Центр, 2002. — 296с.
19. *Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И.* История международного права. – М., 1990.
20. *Бахрах Д.Н.* Государственная служба в Российской Федерации. – Екатеринбург, 1995.
21. *Бельсон Я.М.* Бюрократия, полиция и вооруженные силы в современном буржуазном государстве: Учебное пособие. – М., 1969.
22. *Бельсон Я.М.* Интерпол в борьбе с уголовной преступностью. – М.: Наука, 1989.
23. *Бельсон Я.М.* Россия в ИНТЕРПОЛе. – С.Пб., 1995. – С. 238;
24. *Бельсон Я.М.* Россия в Интерполе: Учебное пособие. – СПб.: СПб ЮИ, 1995.
25. *Беляков Е.Н., Гуцев В.Е., Черников В.В.* Подбор и подготовка кадров для аппаратов службы БХСС органов внутренних дел: Лекция. – Горький, 1982.
26. *Бизюкова И.В.* Кадры. Подбор и оценка. – М., 1984.
27. *Білоус В.Т.* Координація боротьби з економічною злочинністю: Монограф. – Ірпінь, Акад. Держ. податкової служби України, 2002. – 449 с.
28. *Блуштейн Ю.Я., Колодкин Л.М.* Пути совершенствования оценки личных качеств руководителей горрайлинорганов внутренних дел. – М., 1985.
29. *Боботов С.В.* Правосудие во Франции. – М.: “ЕАВ”, 1994.
30. *Брайт К.* Подготовка полицейских рекрутов. Истлендская методика. – М.: ГИЦ МВД РФ, 1994.
31. *Веснин В.Р.* Практический менеджмент персонала: Пособие по кадровой работе. — М.: Юристъ, 1998. — 496 с.
32. *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М.: Наука, 1979. – 229 с.

33. *Вицин С.В.* Системный подход и преступность. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – 140 с.
34. Вопросы профессиональной подготовки и нравственного воспитания сотрудников органов внутренних дел. Общественное мнение о деятельности милиции: Матер. науч.-практ. конф. – Уфа, 1996. – 158 с.
35. *Герасимов А.П.* Местное самоуправление и местная полиция во Франции. – М., 1992. – С. 126.
36. *Горожанин А.В.* Кадры органов внутренних дел: современные проблемы обеспечения. – С.Пб.: Санкт-Петербургск. ун-т МВД России, 1999. – С. 4;
37. *Губанов А.В.* Полиция государств Западной Европы: основные черты организации и деятельности: Учеб. пособие. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1990. – 62 с.
38. *Губанов А.В.* Полиция Запада. – М.: ВНИИ МВД России, 1993.
39. *Губанов А.В.* Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка. – М.: ВНИИ МВД РФ, 1993. – 103 с.
40. *Губанов А.В.* Полиция зарубежных государств: основные черты организации и деятельности. – М., 1991.
41. *Губанов А.В.* Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. М.: МАЭП, 1999. – 288 с.
42. *Данилов В.А.* Пути совершенствования профессиональной подготовки инспекторского состава уголовного розыска. – М., 1981.
43. *Де Токвиль А.* О демократии в Америке. – М.: Прогресс, 1992. – С. 120.
44. *Долгова А.И.* Преступность и общество. – М., 1992.
45. *Ерасов Б.С.* Социальная культурология. – Ч. 1. – М.: Аспект Пресс, 1994. – С. 267
46. *Еропкин М.И.* Развитие органов милиции в советском государстве. М.: Политиздат, 1967. – 280 с.
47. *Жуйков В.М.* Права человека и власть закона. – М.: Российская правовая академия МЮ РФ, 1995. – 284 с.
48. Зарубежный опыт организации подготовки полицейских кадров и работы полиции: Сборник статей. – СПб.: Санкт-Петербургск. ун-т МВД России, 1999. – 128 с.
49. *Зыбин С.Ф.* Аппараты по работе с личным составом в органах внутренних дел (историко-правовой аспект). – СПб., 1996. – 217 с.
50. *Зыбин С.Ф.* Индивидуальная воспитательная работа с сотрудниками органов внутренних дел (теоретико-правовые основы). – СПб.: “РОСК”, 1995. – 120 с.
51. *Зыбин С.Ф.* Правовые основы кадрового обеспечения деятельности органов внутренних дел: Монография. – СПб., 1997. – 177 с.
52. *Зыбин С.Ф., Стремоухов А.В.* Научные основы организационно-правовой работы с кадрами органов внутренних дел. – СПб., 1994. – 95 с.
53. *Исаев С.А.* Алексис Токвиль и Америка его времени: [О трактате «О демократии в Америке»]. – С.Пб.: Наука, 1993. – 141 с.

54. Использование зарубежного опыта в деятельности ОВД Российской Федерации: Материалы межвуз. конф., 27 -28 мая. – М., 1995. – С. 194.
55. История полиции дореволюционной России // Сб. документов и материалов по истории государства и права / Сост. Курицын В.М., Мулукаев Р.С., Коряков В.П. – М.: МВШМ МВД СССР, 1981.
56. Кадры – персонал: Словарь-тезаурус. – М., 1994.
57. *Калюжный Р.А.* Научно-технический прогресс в деятельности правоохранительных органов: Монография. – К.: НАН Украины; Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого, 1990. – 376 с.
58. *Карпец И.И.* Преступность: иллюзии и реальность. – М., 1992. – 431 с.
59. *Карташов В.Н.* Правовая реформа и проблемы совершенствования профессиональной юридической деятельности: Сб. науч. трудов. – Ярославль: изд-во Яросл. ун-та, 1990. – 111 с.
60. *Козлихин И.Ю.* Идея правового государства: История и современность. – СПб.: СПб ГУ, 1993. – 152 с.
61. *Козлихин И.Ю.* Право и политика: Монография. – СПб.: СПб ГУ, 1996. – 193 с.
62. *Колодкин Л.М.* Организационные и правовые основы работы с кадрами в органах внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР, 1979.
63. *Колодкин Л.М., Панченко О.С.* Особенности работы с кадрами в системе министерства внутренних дел СССР. – К., 1983.
64. *Колодкин Л.М., Фатула А.В.* Организация работы с кадрами в органах внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР, 1990.
65. *Колот А.М.* Мотивация персонала: Підручник. — К.: Київськ. нац. екон. ун-т, 2002. — 337с.
66. *Комзюк А.Т.* Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. акад. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
67. *Кондратьев Я.Ю.* Організація національної підготовки поліцейських Сполученого Королівства: Лекція. — К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2000. — 24с.
68. *Корнієнко М.В.* Протидія організованій злочинності в країнах ЄС та США. — К.: НТВ "Правник", 2002. — 291с.
69. *Корнієнко М.В.* Роль органів внутрішніх справ у охороні громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки: Монограф. – Д.: НД та РВВ Дніпропетр. юрид. ін-ту МВС України, 2001. – 372 с.
70. *Кравченко Ю.Ф.* Історія міліції України. – К.: Генеза, 1999. – 432 с.
71. *Крылов В.С.* Полиция США. Основные черты организации и деятельности: Учеб. пособ. –М.: МВШ МВД СССР, 1972. – 80 с.
72. *Кудрявцев А.В.* Проблемы организации непрерывной подготовки кадров в органах внутренних дел. – М., 1994.

73. *Кукушин В.М.* Организация воспитательной работы с личным составом органов внутренних дел: Курс лекций. – М., 1991. – Ч. 1.
74. *Кутушев В.У.* Подбор кадров в органах внутренних дел Российской Федерации за 1997 г. – М., 1998.
75. *Кутушев В.У.* Подбор кадров в органах внутренних дел. – Хабаровск: Хабаровская ВШ МВД СССР, 1988.
76. *Лазарев Б.М.* Государственная служба. – М., 1993.
77. *Лихолоб В.Г., Филонов В.П., Коваленко О.П. и др.* Криминология: Учебник (для учебных заведений МВД Украины) / Под ред. В.Г. Лихолоба и В.П. Филонова. – Киев–Донецк, 1997. – С. 80.
78. *Лойт Х.Х.* Кадровая политика и ее реализация в органах внутренних дел в современных условиях. – СПб., 1998.
79. *Лойт Х.Х.* Наставничество в органах внутренних дел: история и современные тенденции развития // МВД России – 200 лет: Матер. науч.-практ. Конф. 28 - 29 мая 1998. – СПб.: СПб академия МВД, 1998. – Ч. 4.
80. *Лойт Х.Х., Луцкин В.В., Суслин Э.В.* Прекращение службы в органах внутренних дел и пенсионное обеспечение. – СПб.: СПб ЮИ МВД России, 1998.
81. Материалы участников второй конференции руководителей высших полицейских учебных заведений стран Центральной и Восточной Европы. – Челябинск, 1994. – С. 27;
82. *Матюхіна Н.П.* Безпека життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України (загальноуправлінські підходи). — Х.: Вид-во Нац.ун-ту внутр. справ, 2001. — 90с.
83. *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента / Пер. с англ. – М.: Дело, 1992. – С.79.
84. *Михайленко П.П., Кондратьев Я.Ю.* Історія міліції України у документах і матеріалах: У 3-х т. – К.: Генеза, 1999.
85. Міліція України у 1917-2002 рр. (Історія, організація та діяльність, дотримання законності, підготовка кадрів): Бібліографічний покажчик / П.П. Михайленко (наук.ред., уклад.). — К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2002. — 124с.
86. Міліція України: історичний нарис, портрети, події: Науково-популярне видання / Кол. авт. – К.: Мін-во внутр. справ України; Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. – С. 110-112.
87. *Морозов В.М., Сергевнин В.А.* Международный опыт правоохранительной деятельности. – Владимир, 1997. – 120 с.
88. *Мулукаев Р.С., Карташов Н.Н.* Милиция России (1917-1993 гг.): Историко-правовой очерк. – Орел, 1995.
89. Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. – М.: Академия МВД СССР, 1991.

90. *Невирко Д.Д.* Социология милиции (социологический аспект подготовки кадров для органов внутренних дел). — Красноярск: Сибирский юридический ин-т, 2000. — 112 с.
91. *Негодченко О.В.* Забезпечення прав та свобод людини органами внутрішніх справ України: Монографія. — Д.: Поліграфіст, 2002. — 416 с.
92. *Негодченко О.В.* Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: Монографія. — Д.: Вид-во Дніпропетр. ун-ту, 2003. — 448 с.
93. *Негодченко О.В., Тертишник В.М.* Міжнародне співробітництво у сфері правосуддя: Навч. посіб. — Д.: Поліграфіст, 2002. — 68 с.
94. *Нерсесянц В.С.* Право в системе социальной регуляции: история и современность. — М.: Знание, 1986. — 63 с.
95. *Нерсесянц В.С.* Право и закон. — М.: Наука, 1983. — 366 с.
96. *Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т.* Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навч. посіб. для вищ. навч. закл. — К.: Преса України, 2000. — 304 с.
97. *Овсянко Д.М.* Государственная служба Российской Федерации. — М., 1996.
98. Организация работы с кадрами в органах внутренних дел: Курс лекций. — М.: Академия МВД России, 1997.
99. Организация работы с личным составом ОВД. Проблемы и перспективы: Тезисы выступлений участников научно-практической конференции 23-24 апреля 1997 г. — Владимир: Владимирск. юрид. ин-т, 1997. — 80 с.
100. *Осипов Ю.И.* Организация и деятельность службы полиции за рубежом: Учеб. пособие. — М.: ВНИИ МВД России, 1992. — 196 с.
101. Подготовка кадров полиции за рубежом: Реферативный сборник. — М., 1987.
102. Подготовка полицейских кадров: Проблемы и пути развития в общеевропейском масштабе: Матер междунар. науч.-практ. конф. (16-17 мая 2000 г.) / Л.Ш. Берекашвили (ред.), В.П. Игнатов (ред.) — М. : Щит-М, 2000. — 156 с.
103. *Поленина С.В.* Качество закона и эффективность законодательства. — М.: ИГП РАН, 1993. — 57 с.
104. Полиция и борьба с преступностью за рубежом. — М., 1991. — 240 с.
105. Полиция и милиция России: страницы истории / А.В. Боржов, А.Н. Дутин, А.Я. Малыгин и др. — М.: Наука, 1995. — 316 с.
106. Політичний вимір діяльності Міністерства внутрішніх справ України (відповідь на виклики ХХІ століття) / За ред. Ю.І. Римаренка, Я.Ю. Кондратьєва. — К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2003. — 292 с.
107. Правовое государство: Сборник зарубежных материалов. — М., 1990.
108. Проблемы и пути совершенствования воспитательной работы в учебных заведениях МВД Российской Федерации. Санкт-Петербург, 27 октября 1995 г. СПб.: СПб ВПТШ МВД России, 1996. — 101 с.

109. *Родионов К.С.* Интерпол: вчера, сегодня, завтра. – М.: изд-во “Международные отношения”, 1990.
110. *Роша А.Н., Чернявский В.С.* Стиль управления и личность руководителя в органах внутренних дел. – Горький: Горьк. ВШ МВД СССР, 1988.
111. *Рыбаков В.А.* Проблемы формирования гражданско-правовой активности. – Уфа: Уфим. ВМ МВД России, 1993. – 171 с.
112. *Рыбаков В.А.* Роль гражданского права в формировании правосознания граждан (Уголовно-исполнительные аспекты). – Уфа: Уфимск. ВШ МВД России, 1991. – 87 с.
113. *Савченко А.В.* Федеральні правоохоронні органи США: місія, організаційна структура та застосування кримінального законодавства: Навч. посібник. — К. : Текст, 2003. — 120с.
114. *Сальников В.П.* Социалистическая правовая культура. Методологические проблемы. – Саратов, 1989. – 142 с.
115. *Сальников В.П.* Уважение к праву в деятельности органов внутренних дел. – Л., 1987. – 88 с.
116. *Сальников В.П., Федоров В.П.* Убеждение и принуждение в деятельности органов внутренних дел. – Л., 1989. – 92 с.
117. *Самойленко Е.А.* Киевская городская полиция в середине XIX – начале XX вв. – К.: София, 2000. – 186 с.
118. *Свон П.* Полиция США. – С.Пб.: Алетейя, 2000. – 248 с.
119. *Свон Р.Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. – С.Пб.: Санкт-Петербургск. ун-т внутр. дел, 2000. – 260 с.
120. *Сергеевнин В.А.* Кадровое обеспечение полиции США. – СПб: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2000. – 384 с.
121. *Сергеевнин В.А.* Рекрутирование, отбор и обучение полицейских в США. – М., 1994. – 224 с.
122. *Сергун П.П.* Служба в органах внутренних дел. – М.: Новый юрист, 1997.
123. Система работы с кадрами управления / Под ред. В.А. Шахового. – М., 1984.
124. Советская милиция: история и современность (1917-1987) / А.П. Косицын и др.; Под ред. А.В. Власова. – М.: Юрид. лит, 1987. – 336 с.
125. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты: Пер. с англ. / Сост. В.И. Лафитский; Под ред. и со вступ. ст. О.А. Жидкова. – М.: Прогресс, 1993. – 765 с.
126. Социальная защита сотрудников органов внутренних дел: Справочник / Отв. за выпуск В.Н. Лукин. – Тюмень: Тюменьск. ВШ МВД России, 1994. – 16 с.
127. Социально-экономические права в США (К 40-летию Всеобщ. декларации прав человека). – М.: ИНИОН, 1989. – 43 с.

128. Соціологічно-правові аспекти зміцнення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України: Навч.-метод. посіб. / М.І. Ануфрієв, В.С. Венедиктов, О.В. Негодченко та ін. – Д.: Наука і освіта, 2000. – 164 с.
129. Стан правопорядку в Україні. Основні результати діяльності органів внутрішніх справ та внутрішніх військ в 2002 році. – К.: ГШ МВС України, 2003. – С. 25.
130. *Степашин С.В.* Безопасность человека и общества. Политико-правовые вопросы. – СПб.: СПб ЮИ МВД России, 1994. – 240 с.
131. *Стремоухов А.В.* Воспитательно-правовая работа по укреплению законности и служебной дисциплины среди сотрудников органов внутренних дел: Лекция. – Санкт-Петербург, 1997. – 50 с.
132. *Сурков К.В.* Принципы полицейской разведки. – СПб., 1995.
133. США: Конституция и права граждан / Отв. ред. И.А. Геевский. – М.: Мысль, 1987. – 315 с.
134. *Тиунова Л.Б.* Системные связи правовой действительности. – СПб.: СПбГУ, 1991. – 136 с.
135. *Туманов Г.А.* Кадры в системе управления органов внутренних дел. – М.: МВШ МВД СССР, 1974.
136. *Туманов Г.А.* О психологии управления в системе органов внутренних дел. – М., 1970.
137. *Ульянов С.Г., Кудрявцев А.В., Сергун П.П.* Государственная служба в органах внутренних дел. – М., 1996.
138. *Фаткуллин Ф.Н.* Проблемы теории государства и права. – Казань: изд-во Казан. ун-та, 1987. – 336 с.
139. *Федоров В.П.* Убеждение и правоохранительная деятельность. – СПб.: СПбЮИ МВД России, 1994. – 220 с.
140. Формы и методы работы органов внутренних дел с самостоятельными организациями. – Л., 1989.
141. *Хибриков Н.Г., Маячковский Г.И.* Полиция Испании: Учебное пособие. – М., 1983.
142. *Чарльз М.Т.* Профессиональная подготовка сотрудников полиции (милиции) США и России. – СПб: Санкт-Петербургск. ун-т МВД России, «Алетейя», 2000. – 224 с.
143. *Чиркин В.Е.* Элементы сравнительного государственоведения. – М.: Ин-т государства и права РАН, 1994. – 152 с.
144. *Шамаров В.М.* Государственное обеспечение работников милиции. – М., 1995.
145. *Шамаров В.М.* Кадровая работа в милиции НКВД РСФСР. – М., 1997.
146. *Шамаров В.М.* Организация работы с личным составом органов внутренних дел. – М., 1997. – 96 с.
147. *Шамаров В.М., Лойт Х.Х., Никифоров А.В.* Служебная дисциплина и законность в органах внутренних дел. Основные направления воспитательной работы по их укреплению. – М.: Акад. МВД России, 1997. – 60 с.

148. *Шелкопяс В.А.* Полицейская реформа в России в 60-х гг. XIX в. – Минск: МВШ МВД СССР, 1984. – 49 с.
149. *Шушкін В.І.* Забезпечення прав людини в судочинстві США (організаційні і процесуальні засади). – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
150. *Шушкевич И.Ч.* Зарубежный опыт и реформа подготовки кадров для ОВД России. – Рязань, 1994. – 324 с.
151. *Шушкевич И.Ч.* Из зарубежного опыта подготовки сотрудников правоохранительных органов. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД РФ, 1997. – 130 с.
152. *Ярмыш А.Н.* Наблюдать неотступно... (Административно-полицейский аппарат царизма и органы политического сыска в Украине в конце XIX – начале XX веков). – К.: Юрінформ, 1992. – 187 с.

Статті

1. *Агафонов С.И., Озира В.Ю.* Государственная служба и переход к рынку (уроки японского опыта) // Вестник государственной службы. – М., 1994. – № 8. – С. 19 - 28.
2. *Азарова Е.Г.* Концепция развития законодательства о социальном обеспечении // Правовая реформа: концепции развития российского законодательства / Ред. кол.: Л.А. Окуньков и др. – М., 1995. – С. 115-120.
3. *Алтуев В.М.* Участь збройних сил в організаційному зміцненні, підвищенні бойової готовності органів міліції України у перші роки відбудови народного господарства (1921–1922 рр.) // Наук. Вісн. Юрид. акад. М-ва внутр. справ. – 2003. – №2. – С. 81-93.
4. *Ануфрієв М.І.* Правоохоронна діяльність та питання правового статусу працівників органів внутрішніх справ як державних службовців // Наук. вісн. Юрид. акад. М-ва внутр. справ. – 2002. – №3. – С. 3–10.
5. *Аретмчук С.К.* Принципиальные вопросы организации и проведения профессиональной подготовки следователя // Вопр. профессиональной подготовки и нравственного воспитания сотрудников органов внутренних дел: Общественное мнение о деятельности милиции. – Уфа, 1996. – С. 103-106.
6. *Атаманчук Г.В.* Государственная служба как сфера управления // Проблемы теории и практики управления. – 1992. – № 4. – С. 15-21.
7. *Атаманчук Г.В.* Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации // Вестн. государственной службы. – М., 1992. – С. 5-16.
8. *Атаманчук Г.В.* Реалии и иллюзии государственного управления // Вестн. государственной службы. – М., 1993. – № 7. – С. 3-13.
9. *Беккер Г.С.* Человеческий капитал (главы из книги «Воздействие на заработки инвестиций в человеческий капитал») // США: Экономика, политика, идеология. – 1993. – № 11.

10. *Берхорн Г.* Высшее образование в Германии: структура и система финансирования // Вестник Моск. ун-та. – Сер. 6. Экономика. – 1995. – С. 47-55.
11. *Богомолов Ю.* Комплексный подход к профессиональной подготовке и переподготовке кадров в России // Пробл. теории и практики управления. – 1993. – № 2. – С. 62-67.
12. *Брушлинский Н.Н., Науменко А.П.* Управление процессом подготовки кадров // Вестник МЦПО и КНИ. – № 1. – 1996. – С. 51-54.
13. *Бутенко А.П.* Государство: его вчерашние и сегодняшние трактовки // Государство и право. – 1993. – № 7. – С. 13-19.
14. *Василенко И.А.* Институт государственной службы в Великобритании: исторические традиции и современность // Вестн. государственной службы. – М., 1994. – № 9. – 42-49.
15. *Васькин В.В., Хон Г.Н., Сальников В.П.* О некоторых вопросах повышения эффективности правовых норм // Вопр. профилактики преступлений. – Л., 1976. – С. 94-104.
16. *Волгин А.П.* Цели и задачи кадровой политики // Пробл. теории и практики управления. – 1992. – № 4. – С. 45-50.
17. *Гневко В.А.* Управление развитием профессиональной подготовки и повышения квалификации высшего управленческого персонала // Экономика и управление. – 1996. – № 2. – С. 10-11.
18. *Головина С.Ю., Шахов В.Т.* Контрактная форма регулирования трудовых отношений // Сов. гос-во и право. – 1991. – № 8. – С. 45-52.
19. *Горобец В.Д.* Государство, право, личность // Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 1994. – С. 322-325.
20. *Грачев В.С.* Правовая культура и реализация права // Правоохранительная деятельность и правовое государство. – СПб., 1994. – С. 25-30.
21. *Докашева Е.С.* Реформирование системы высшего образования // Экономика и управление. – 1996. – № 2. – С. 100-114.
22. *Ермолаев А.* Милиция вне закона? // Сов. профсоюзы. – 1990. – № 13-14.
23. *Загладин Н.В.* Государственная служба в США: современное состояние // Государственная служба в Российской Федерации: концепция, проблемы. – М., 1993. – С. 102-107.
24. *Звернення Міністра внутрішніх справ генерал-лейтенанта міліції М.В. Білоконя до працівників органів внутрішніх справ України // Іменем Закону. – 2003. – № 41.*
25. *Казимирчук В.П.* Правовая информированность личности: юридические и социологические аспекты // СССР-Болгария: правовая информированность личности. – М.: ИГП АН СССР, 1984. – С. 3-8.
26. *Карпунин В.А., Сальников В.П.* Право и мораль // Лики морали. Введение в этику. – СПб., 1996. – С. 104-106.
27. *Карташов В.Н.* Понятие и структура юридической деятельности // Юридическая деятельность: сущность, структура, виды. – Ярославль: Изд-во Ярос. гос. ун-та, 1989. – С. 12-31.

28. Керимов Д.А. Фундаментальные проблемы методологии правоведения // Политические науки и политическая практика. – М., 1984. – С. 6-14.
29. Кожохин Б.И. Некоторые особенности реализации российской Конституции // Вестн. Санкт-Петербургского университета. – Сер. 6. – Вып. 2. – 1996. – № 13. – С. 87-93.
30. Концептуальные основы совершенствования работы с кадрами // Известия методического центра профессионального образования и координации научных исследований ГУК МВД России. – 1996. – № 3. – С. 9-10.
31. Кочерыгина Т.П. Основные направления развития системы подготовки кадров // Стандарты и качество. – 1995. – № 4. – С. 3-7.
32. Кудрявцев В.Н. О правопонимании и законности // Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 3-8.
33. Кудрявцев В.Н., Малейн Н.С. Закон и пределы правомерного поведения // Сов. государство и право. – 1980. – № 10. – С. 31-38.
34. Кузьмин И.Ф., Поленина С.В. Закон о законах. Проблема издания и содержания // Сов. государство и право. – 1989. – № 12. – С. 10-14.
35. Куманин Е.В. Политическая активность и правовая информированность // СССР-Болгария: правовая информированность личности. – М.: ИГП АН СССР, 1984. – С. 52-66.
36. Лейст О.Э. Методология исследования правомерных и неправомерных действий в развитом социалистическом обществе // Методологические и теоретические проблемы государства и права развитого социума. – М., 1983. – С. 161-168.
37. Лобанов В. Чиновники и законодатели: Письма из США // Проблемы теории и практики управления. – 1995. – № 2. – С. 48-49.
38. Лойт Х.Х. Наставничество в органах внутренних дел: история и современные тенденции развития // МВД России – 200 лет: Матер. науч.-практ. Конф. 28-29 мая 1998. – СПб.: СПб акад МВД, 1998. – Ч. 4.
39. Лойт Х.Х. Наставничество как форма подготовки кадров: опыт полиции зарубежных государств // Использование международного опыта подготовки кадров для правоохранительных органов: Сборник научных докладов. – Владимир, 1996.
40. Майоров В.И. Проблемы совершенствования профессиональной подготовки в органах внутренних дел // Профессиональное образование в системе МВД России: проблемы и решения. – Челябинск, 1996. – С. 69-71.
41. Малейн Н.С. О социальной защищенности личности в правовом государстве // Сов. государство и право. – 1990. – № 6.
42. Негодченко А.В. Анкетирование как средство мониторинга общественного мнения о деятельности милиции по обеспечению конституционных прав граждан // Вестн. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2003. – №1. – С. 34–41.
43. Негодченко А.В. Проблемы использования зарубежного опыта в деятельности органов внутренних дел Украины по защите прав и свобод человека // Проблемы развития образования, юридической науки и практики: Ма-

- тер. науч.-практ. конф., посвящ. 45-летию Академии МВД Республики Беларусь (Минск, 24–25 марта 2003 г.). – Мн., 2003. – С. 39-46.
44. *Негодченко О.В.* Законність як принцип управління та його роль у діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини // Вісн. Луган. акад. внутр. справ. – 2003. – №2. – С. 219–228.
 45. *Негодченко О.В.* Концепція захисту прав і свобод людини в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2003. – №21. – С. 8–13.
 46. *Негодченко О.В.* Молодій українській державі – якісно нову форму правничої освіти і науки // Наук. вісн. Дніпропетр. юрид. ін-ту МВС України. – 2000. – № 3. – С. 3–9.
 47. *Негодченко О.В.* Наука вищої школи МВС України та питання боротьби зі злочинністю // Наук. вісн. Дніпропетр. юрид. ін-ту МВС України. – 2001. – №1. – С.11-16.
 48. *Негодченко О.В.* Об'єднати поліцейських, щоб зробити світ безпечним // Міліція України. – 2003. – № 3. – С. 26–27.
 49. *Негодченко О.В.* Особливості організаційних форм діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення реалізації конституційних прав та свобод людини // Вісн. Одеськ. юрид. ін-ту. – 2003. – №1. – С. 8–13.
 50. *Негодченко О.В.* Реформування органів внутрішніх справ у контексті забезпечення прав і свобод людини // Наук. вісн. Юрид. акад. М-ва внутр. справ. – 2003. – №1. – С.5–12.
 51. *Негодченко О.В.* Розвиток юридичної науки як одного з головних елементів діяльності органів внутрішніх справ України – шлях до побудови правової держави // Наук. вісн. Дніпропетр. юрид. ін-ту МВС України – 2000. – №1. – С. 16–22.
 52. *Негодченко О.В.* Удосконалення практичної спрямованості навчального процесу закладів освіти МВС України // Стан і перспективи розвитку відомчої системи освіти і науки МВС України: Матер. наук.-практ. конф. (Харків, 30 листоп. 2001 р.). – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2001. – 135 с. – С. 50-55.
 53. *Негодченко О.В.* Функції органів внутрішніх справ у контексті забезпечення прав і свобод людини // Вісн. Луган. акад. внутр. справ. – 2003. – №1. – С. 176–185.
 54. *Негодченко О.В.* Характеристика методів діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини // Вісн. Львів. ін-ту внутр. справ. – 2003. – №1. – С. 19–26.
 55. Некоторые проблемы государственной службы в США: Стенограмма лекции проф. С. Синглтона, США // Вестник государственной службы. – М., 1992. – С. 67-76.
 56. *Нерсесянц В.С.* Пути развития правового государства и права: история и перспективы // Пульс реформ (юристы и политологи размышляют). – М.: Прогресс, 1989. – С. 30-48.

57. *Новиков В.С.* Правовая основа вынужденного применения огнестрельного оружия сотрудниками милиции // Государство и право. – 1996. – № 1. – С. 82-88.
58. Новые подходы к регулированию прохождения службы в органах внутренних дел и решению вопросов социальной защиты сотрудников // Вестник МВД России. – 1997. – № 2-3. – С. 122-123.
59. *Ноздрачев А.Ф.* Государственные служащие. Законодательный опыт КНР // Вестник государственной службы. – М., 1994. – № 8. – С. 29-39.
60. *Ноздрачев А.Ф.* Федеральная государственная служба // Рос. Юстиция. – 1994. – № 6. – С. 35-38.
61. О методологии научных исследований в области государства и права // Сов. государство и право. – 1980. – № 12. – С. 51-61.
62. *Опришко І.В.* Органи внутрішніх справ на етапі становлення та розвитку української державності // Наук. вісн. НАВСУ. – 1999. – № 2. – С.134-139.
63. Организация подготовки и повышения квалификации руководящих кадров полиции Германии // Вестн. МВД России. – 1997. – № 4. – С. 100-105.
64. Организованная преступность и переход к рыночным отношениям // Государство и право. – 1992. – № 2. – С. 84-87; № 3. – С. 21-39.
65. *Осипов Ю.И.* Организация и деятельность службы полиции за рубежом: Учеб. пособие. – М.: ВНИИ МВД России, 1992. – 196 с.
66. *Панченко П.Н.* Правоохранительная деятельность: проблемы “деполитизации” и ее гарантии // Гос. и право. – 1993. – № 9. – С. 41-51.
67. Проблемы преступности в капиталистических странах (по материалам зарубежной печати) // Ежемесячный информационный бюллетень. – М.: ВИНТИ, 1988. – № 4.
68. *Прудников А.С., Безрядин Д.Н., Бравко Н.В.* О мерах по стабилизации кадров уголовного розыска // Проблемы организации работы с личным составом органов внутренних дел. – М., 1993. – С. 32-39.
69. *Пыльзарь А.П.* Правовая культура работников милиции и эффективность производства по делам об административных правонарушениях // Органы внутренних дел на пути к правовому государству. – СПб., 1993. – С. 77-82.
70. *Розенбаум Ю.А.* Проект федерального закона “О государственной службе в Российской Федерации” // Вестник гос. службы. – М., 1994. – № 10. – С. 3-23.
71. *Сальников В.П.* Правовая культура в контексте противоречий современной цивилизации // Использование зарубежного опыта в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Матер. межвуз. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 27-28 мая 1993 года. (Часть 1) / Под общ. ред. С.Ф. Зыбина и В.П. Сальникова. – СПб., 1995. – С. 46-50.
72. *Сальников В.П.* Правовая культура и правоприменительный процесс // Применение права: вопросы истории, теории и практики. – Л., 1983. – С. 36-49.

73. Сальников В.П. Правовая культура: проблемы формирования гражданского общества и правового государства // Демократия и законность: проблемы развития и соотношения. – Самара, 1991.
74. Сальников В.П. Правовое государство и язык закона // Повышение правоохранительной активности граждан в обеспечении перехода к рынку. – Н.Новгород, 1993. – Ч. 2.
75. Сальников В.П., Соколов Н.Я. Юристы и правовая информированность личности // Актуальные проблемы правоохранительной деятельности органов внутренних дел. – СПб., 1993. – С. 28-36.
76. Сальников В.П., Соколов Н.Я. Юристы и формирование правовой культуры граждан в правовом государстве // Методологические проблемы воспитательной и кадровой работы в органах внутренних дел и внутренних войсках. – СПб., 1991. – С. 3-11.
77. Сальников М.В. Некоторые вопросы теории правового государства // Правовое государство и деятельность органов внутренних дел по борьбе с преступностью. – СПб.: СПб ЮИ МВД России, 1993. – С. 8-11.
78. Сальников М.В. Право и государство: соотношение и приоритеты // Актуальные проблемы автоматизации управления организационно-техническими системами в органах внутренних дел: Матер. межвуз. науч.-техн. конф. Санкт-Петербург, 16 июня 1994. (Часть 4). – СПб.: СПб ЮИ МВД России, 1995. – С. 63-65.
79. Сальников М.В. Право и закон в правовом государстве // Правоохранительная деятельность и правовое государство. – СПб.: СПб ЮИ МВД России, 1995. – С. 14-24.
80. Сальников М.В. Правовое государство: к истории вопроса // Органы внутренних дел на пути к правовому государству. – СПб.: СПб ЮИ МВД России, 1993. – С. 9-15.
81. Сальников В.П. Образование и кадровая политика в органах внутренних дел: инновационные процессы и проблемы реформирования. // Вестн. Санкт-Петербургск. ун-та МВД России. – 1999. – № 1. – С. 14-16;
82. Сергеев А. Должностные лица: права и обязанности // Российская газета. – 1995. – 11 февраля.
83. Сорокин В.Д. О специфике социальных управляющих систем // Правоведение. – 1971. – № 4. – С. 42-50.
84. Спирс Г. Организация стажировки в муниципальном департаменте полиции США // Использование международного опыта подготовки кадров для правоохранительных органов. – Владимир, 1996. – С. 52-57.
85. Суворов Л.К. Об ограничении политических прав и свобод работников правоохранительных органов // Государство и право. – 1994. – № 11. – С. 119-126.
86. Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Правовая реформа: концепции развития российского законодательства / Ред. кол.: Л.А. Окуньков и др. – М., 1995. – С. 4-14.

87. *Федоров В.И.* Наш приоритет – работа с кадрами // Криминальный вестник Санкт-Петербурга. – 1997. – 11 октября.
88. *Филатов С.А.* О государственной политике противодействия коррупции в Российской Федерации // Вестн. государственной службы. – М., 1993. – № 3. – С. 3-8.
89. *Шатуновская О.* Фальсификация // Аргументы и факты. – 1990. – № 22. – С. 7.
90. *Шишкин В.А.* Судебная защита от неправомерных действий должностных лиц // Сов. государство и право. – 1989. – № 3. – С. 23-29.
91. *Шкатулла В.* Правовые основы подбора кадров // Хозяйство и право. – 1994. – № 5. – С. 123-133.

Диссертации и авторефераты диссертаций

1. *Абдумоминов А.А.* Формирование правосознания работников органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – 17 с.
2. *Анисимов П.В.* Соблюдение прав человека как элемент правовой культуры сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 1993.
3. *Ануфриєв М.І.* Управлінські шляхи зміцнення дисципліни в органах внутрішніх справ (соціолого-правові аспекти): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – № 1. – С.7-12;
4. *Ассанов Е.В.* Демократическое правовое государство и его становление в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – 20 с.
5. *Аюнова З.К.* Концепция правового государства (история, теория и практика): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Алма-Ата, 1992. – 21 с.
6. *Берекет В.М.* Административно-правовое регулирование игорного бизнеса: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1996. – 18 с.
7. *Боев В.М.* Правовая информированность и формирование правовой культуры личности (вопросы теории): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1993. – 22 с.
8. *Бойко Є.М.* Фінансове забезпечення підготовки кадрів: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.04.01 / Київськ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2001. — 19с.
9. *Бурмистров В.А.* Роль правовой культуры в формировании социалистического правового государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1991. – 25 с.
10. *Бялкина Т.М.* Законодательство области о местном самоуправлении: концепция, практика и проблемы развития: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1995. – 23 с.

11. *Володин В.В.* Субъект Российской Федерации: проблемы власти, законотворчества и управления: Автореф. дис. ... док. юрид. наук. – СПб., 1996. – 36 с.
12. *Гайдук А.П.* Использование научно-технических средств в раскрытии и расследовании вымогательств: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – 22 с.
13. *Городинец Ф.М.* Правовое государство и милиция (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1995. – 14 с.
14. *Горожанин А.В.* Кадровое обеспечение ОВД: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 1997. – 26 с.
15. *Григонис Э.П.* Органы внутренних дел в механизме правового государства (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1995. – 18 с.
16. *Губанов А.В.* Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России: Автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. – М.: ВНИИ МВД России, 1997. – 49 с.
17. *Жильский Н.Н.* Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел с внутренними войсками в охране общественного порядка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1995. – 17 с.
18. *Заросило В.О.* Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. — К., 2002. — 19с.
19. *Зыбин С.Ф.* Кадровое обеспечение деятельности органов внутренних дел (историко-правовой и теоретико-правовой анализ): Дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 1997. – С. 184.
20. *Зыбин С.Ф.* Кадровое обеспечение деятельности органов внутренних дел (историко-правовой и теоретико-правовой анализ): Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. – СПб., 1997. – 52 с.
21. *Какимжанов М.Т.* Соблюдение прав и свобод граждан в деятельности милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – 24 с.
22. *Кальченко Н.В.* Право человека и гражданина на жизнь и его гарантии в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1995. – 24 с.
23. *Кожевников В.В.* Профессиональная правовая культура как условие эффективности правоприменения в органах внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992.
24. *Коровников А.В.* Социальная защита военнослужащих (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1995. – 24 с.
25. *Крижановский А.Ф.* Формирование профессионального правового сознания специалистов народного хозяйства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1987. – 20 с.

26. *Лизикова И.И.* Правовой статус работников правоохранительных органов (общетеоретические аспекты): Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., 1997. – 22 с.
27. *Лойт Х.Х.* Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (исторический и организационно-правовой аспект): Дисс. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 1998. – 420 с.
28. *Льюис Б.* Эффект подготовки и использования опыта в отношении полицейских рекрутов: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Ун-т Кардиффа, Уэльс, Англия, 1982. – 193 с. (на англ. языке).
29. *Малыгин А.Я.* Развитие кадровой функции органов милиции в период строительства социализма в СССР (1917-1936 гг.): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1978.
30. *Матросова М.Е.* Защита чести и достоинства сотрудников органов внутренних дел: уголовно-правовые и криминологические аспекты: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., 1997. – 26 с.
31. *Матюхіна Н.П.* Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: Автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 34 с.
32. *Молчанов А.А.* Правовая культура в деятельности советской милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Алма-Ата, 1989.
33. *Морозов В.М.* Государственная политика формирования кадров правоохранительных органов России – социальная проблема и важнейший фактор стабилизации общества: Автореф. дис. ... канд. социолог. наук. – Ярославль, 1991.
34. *Нехорошев А.Б.* Управление качеством продукции промышленных предприятий ИТУ МВД РФ (экономические и правовые проблемы). Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 1993. – 25 с.
35. *Нурбаев М.С.* Этносоциологические особенности работы с кадрами органов внутренних дел в регионах с многонациональным составом населения: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., 1996.
36. *Пашин В.М.* Организационно-правовые основы деятельности начальника отряда в ИТК: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – 24 с.
37. *Петрожицкий В.М.* Организационно-правовые основы социальной и правовой защиты сотрудников милиции РСФСР (1917-1941): Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., 1997. – 23 с.
38. *Порошук С.Д.* Общетеоретические аспекты социально-правовой защиты сотрудников милиции. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1994. – 22 с.
39. *Посметний В.В.* Організаційно-правові аспекти початкової професійної підготовки персоналу ОВС України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2003. — 19с.

40. *Пынзарь А.Г.* Правовая культура в сфере реализации административно-правовых норм работниками милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1993. – 23 с.
41. *Рамазанов Г.Ш.* Управленческая деятельность начальника исправительно-трудовой колонии (организационно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1993. – 28 с.
42. *Ребров С.Г.* Организационные и правовые основы деятельности кадровых аппаратов министерства внутренних дел, главных управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – 1997, 27 с.
43. *Сабецький Б.В.* Становлення і розвиток правового регулювання трудових відносин у США: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київськ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2002. — 21с.
44. *Садовникова Г.Д.* Конституционные аспекты формирования Российского правового государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1993. – 21 с.
45. *Сальников В.П.* Правовая культура: теоретико-методологический аспект: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Л., 1990. – 24 с.
46. *Старостин С.А.* Правовые и организационные основы управления органами внутренних дел при массовых беспорядках: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1993. – 19 с.
47. *Степанов А.В.* Организационно-правовые аспекты кадрового обеспечения деятельности ОВД: Автореф... дисс. канд. юрид. наук. – СПб., 1997. – 27 с.
48. *Стремоухов А.В.* Правовая защита человека (теоретический аспект): Автореф. дисс. канд. док. юрид. наук. – СПб., 1996. – 38 с.
49. *Суворов Л.К.* Правовая культура личности и роль советской юридической системы в ее формировании: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1982. – 16 с.
50. *Тимченко В.И.* Формирование профессионального правосознания сотрудников милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1993.
51. *Тихомиров А.Д.* Профессиональное правомерное поведение работников органов внутренних дел (социально-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1990. – 21 с.
52. *Ткачев П.А.* Формирование кадровой системы МВД в условиях реформирования российского общества (теоритико-правовой аспект): Дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1997.
53. *Тюріна О.В.* Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київськ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2001. — 18с.
54. *Филатов В.К.* Формирование местной милиции в РФ (организационно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1994. – 24 с.
55. *Холодова Е.В.* Правовое регулирование труда государственных служащих: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – 29 с.

56. *Черячукина С.Ю.* Гражданско-правовая защита сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 1997. – 27 с.
57. *Шалахин И.В.* Проблемы формирования целей управленческой деятельности в сфере борьбы с преступностью: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М.: Акад. МВД СССР, 1976. – С. 14.
58. *Шихов Е.Ю.* Организация местной (муниципальной) милиции в системе самоуправления (по материалам города Москвы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995.
59. *Шушкевич И.Ч.* Система подготовки кадров для правоохранительных органов зарубежных стран: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – СПб., 1998. – 24 с.
60. *Яковлева Л.В.* Изменение условий содержания осужденных в пределах исправительно-трудовой колонии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. 24 с.
61. *Ярмыш А.Н.* Карательный аппарат самодержавия на Украине: 1895–1917: Автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. – Х., 1991. – 20 с.

НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ

Литература

1. A Guide to Police Training for Entrance to the Service. – Kent County Constabulary, 1995. – 188 p.
2. A Guide to the Illinois Freedom of Information Act. – Springfield: Attorney General State of Illinois, 1999. – 180 p.
3. *Ackerman T.H.* Guide to Careers in Federal Law Enforcement. – Traverse City: Sage Creek Press, 1999. – 204 p.
4. *Adams R.* Criminal Justice: An Emerging Academic Profession and Discipline // Journal of Criminal Justice. 1998. № 4. – P. 303-314.
5. *Aeppli P.* Police Training in Switzerland. – USA. FBI, Virginia, 1989. – 124 p.
6. Age Discrimination Amendment, 29 U.S. Code 623(j), 142 (137-1) Congressional Record H11651 (9/28/96). [1997 FP 3];
7. *Aitchison W.* The rights of Police Officers. – 3-rd ed. – Portland, Oregon: Labor relations Information System, 1996. – 176 p.
8. *Akers R.* Collection of Monographs from the National Symposium on Higher Education for Police Officers. Washington, DC: The Police Foundation, 1993. – 272 p.
9. *Albritton J.S.* Is There a Distinct Subculture in American Policing? No // In: Controversial Issues in policing / Ed. by J.D. Sewell. – Boston: Allyn and Bacon, 1999. – 196 p.

10. *Alderson J.* Human Rights and the Police. – Strasbourg: Council of Europe Press, 1994. – 240 p.
11. *Alpert G.P., Dunham R.G.* Policing Urban America. – 3-rd ed. – Prospect Heights, Il.: Waveland Press, 1988. – 260 p.
12. American Society of Association Executives, Membership Material. – Washington, D.C., 1998. – 136 p.
13. Analysis of Baseline Data Survey on Personnel Practices for States, Counties, Cities. – Washington, D.C.: Office of Personnel Management and Council of State Governments, 1978. – P. 56.
14. *Angell J.E.* Towards an Alternative to Classical Police Organizational Arrangements // *Criminology*. – 1971. – № 19. – P. 19-29.
15. Annual Report. – 1998: Honolulu Police Department, 1998. – 76 p.
16. Application Form Appointment as a Constable in the Police Service of England and Wales. – Kent, 1995. – 172 p.
17. *Archambeault W.G. and Archambeault B.J.* Correctional Supervisory Management: Principles of Organization, Policy and Law. – Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1982. – 188 p.
18. *Archambeault W.G. Wierman C.L.* Critically Assessing the Utility of Police Bureaucracies in 1980's: Implications of Management Theory Z // *Journal of Police Science and Administration*. – 1983. – № 11(4). – P. 420-429.
19. *Arnold, D.W.* To test or not to test: The Status of Psychological Testing Under the ADA // *Law and Order*. – October 1992. – P. 80.
20. *Ash P., Slora K., Britton C.F.* Police Agency Selection Practices // *Journal of Police Science and Administration*. – 1990. – Vol. 17. – № 4. – P. 265.
21. *Aussant G.* Police Suicide // *Rural Canadian Mounted Police Gazette*. – 1984. – № 46. – P. 14-21.
22. *Ayres R.M.* Preventing Law Enforcement Stress: The Organization's Role. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics. – 1990. – 192 p.
23. *Baker T.E., Baker J.P.* Preventing police suicide // *FBI Law Enforcement Bulletin*, v. 65, October 1995. – P. 24-27.
24. *Baker T.J.* Designing the Job to Motivate // *FBI Law Enforcement Bulletin*. – 1976. – № 45. – P. 3-7.
25. *Balkin J.* Why Policemen Don't Like Policewomen // *Journal of Police Science and Administration*. – 1988. – № 16 (1). – P. 29–38.
26. *Barlow H.D.* Criminal Justice in America. – Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000. – 296 p.
27. *Bartollas C., Loras J.* American Criminal Justice. – 1988. – 252 p.
28. *Bayley D.H.* Police for the Future. – New York: Oxford University Press, 1994. – 296 p.
29. *Beach D.S.* Personnel: The Management of People at Work. – NY: Macmillan Publishing Co., Inc., 1980. – 352 p..
30. *Beach D.S.* Personnel. The Management of People at Work. – 4-th Ed. – NY: Macmillan Publishing Co., 1985. – 360 p.
31. *Becker H.* «The nature of a profession» // In: The Sixty-First Yearbook of the National Society for the Study of Education. – 1962. – P. 33.

32. *Behn R. D.* The Big Questions of Public Management // Public Administration Review. – July/August, 1995. – Volume 55. – № 4. – P. 313-324.
33. *Beigel H.* The Investigation and Prosecution of Police Corruption // Focus on Police. – 1989. – P. 139-166.
34. *Bell D.J.* The police role and higher education // Journal of Police Science and Administration. – 1979. – № 7 (4). – P. 473.
35. *Bennet R.R.* Becoming Blue: A Longitudinal Study of Police Recruit Occupational Socialization // Journal of Police Science and Administration. – 1984. – № 12. – P. 47-58.
36. *Bennet R.R.* Motivation Hang-Ups of the Police Mystique // Police Human Relations, 1981. – № 1. – P. 136-146.
37. *Bennet W.W., Hess K.M.* Management and Supervision in Law Enforcement. – 2-nd ed. – Minneapolis: West Publishing Company, 1996. – 340 p.
38. *Berg B.L.* Policing in Modern Society. – Boston: Butterworth, 1999. – 440 p.
39. *Beto G.F.* Problems in development of an undergraduate criminal justice curriculum // Federal Probation. – 1976. – № 3(8). – P. 38-40;
40. *Bittner E.* The Police on Skid Row // American Sociological Review. – 1967. – № 32 (5). – P. 699-715.
41. *Bittner E.* The Functions of the Police in Modern Society: A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models. – Chevy Chase, MD: National Institute of Mental Health, 1970. – 236 p.
42. *Blau T.H.* Psychological Services for Law Enforcement. New York: John Wiley & Sons, 1994. – 240 p.
43. *Bolman I. & Deal T.* Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership. – 2-nd ed. – San Francisco: Jossey-Bass, 1997. – 140 p.
44. *Bonafacio P.* The Psychological Effects of Police Work. – NY: Plenum Press, 1991. – 196 p.
45. *Bopp W.J.* Police Personnel Administration. – Boston, MA: Holbrook Press, 1974. – 348 p.
46. *Bopp W.J., Whisenand P.M.* Police Personnel Administration. – 2-nd ed. – Boston, MA: Allyn and Bacon, Inc., 1980. – 352 p.
47. *Boyd D.G., Dutton A.* Conducting affirmative recruitment in criminal justice agencies. – USA University of Maryland, 1981. – 156 p.
48. General recruitment for Criminal justice agencies. – Washington, 1989. – 204 p.
49. *Boyd D.G.* On the Cutting Edge: Law Enforcement Technology // FBI Law Enforcement Bulletin. – 1995. – P. 1.
50. *Bozza C. M.* Motivations guiding policemen in the arrest process // Journal of Police Science and Administration, 1973. – № 1 (November 4). – P.40.
51. *Brand D.* The Future of Law Enforcement Recruiting: The Impact of Generation // The Police Chief. – August, 1999. – P.54-63.
52. *Brief A.P., Munro J., Aldag R.J.* Correctional Employees' Reactions to Job Characteristics: A Data Based Argument for Job Enlargement // Journal of Criminal Justice. – 1976. – № 4. – P. 223-230;
53. *Broderick J.J.* Police in a Time of Change. – Prospect Heights, IL: Wavelands Press, 1987. – 156 p.

54. *Brown L.* The Effect of Training and Some Job Experience on the Attitudes of Police Recruits: A thesis for the degree of Ph.D. – UK, Wales, 1982. – 360 p.
55. *Brown M.* Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform. – NY: Russel Sage Foundation, 1981. – 128 p.
56. *Burbeck E.* Predictive Validity of Recruit Selection Interview // *Police Journal*. – 1988. – Vol. 61. – P. 305–307.
57. *Burden O.P.* Trainers Face Budget Gap // *Law and Order*. – March 1992. – P. 44.
58. Bureau of Justice Statistics. Sourcebook of Criminal Justice Statistics – Washington, D.C.: U.S. Government Printing House, 1990. – 388 p.
59. Bureau of Justice Statistics. Sourcebook of Criminal Justice Statistics. – Washington, DC: Department of Justice, 1998. – 376 p.
60. *Burge J.H.* Suicide and Occupation: A Review. // *Journal of Vocational Behavior*, 1982. – № 21. – P. 206-222.
61. *Burpo J.H.* The Legal and Management Aspects of Police Strikes. // In: R. Ayers and T.Wheelen, eds. *Collective Bargaining in the Public Sector*. Gaithersburg, Md: International Association of Chiefs of Police, 1977. – P. 416.
62. *Burpo J.H.* The Police Labor Movement. – Springfield, Ill.: Charles C. Thomas, 1971. – 232 p.
63. *Buzawa E.* Determining Patrol Officer Job Satisfaction // *Criminology*. – 1984. – № 22(1). P. 61-82.
64. *Calhoun F.S.* The Trainers: The Federal Law Enforcement Training Center and the Professionalization of Federal Law Enforcement. – Glynco, GA: Federal Law Enforcement Training Center, 1996. – 217 p.
65. California Department of Corrections. *Crime in California*. – Sacramento, CA: California Department of Corrections, 1994. – 236 p.
66. *Carter D. L. & Sapp A. D.* Higher education as a bona fide occupational qualification (BFOQ) for police: A blueprint // *American Journal of Police*, 1986. – № 5. – P. 1-27.
67. *Carter D. L. & Sapp A. D.* Police education & minority recruitment: The impact of a college requirement. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum. – 1991.
68. *Carter D. L. & Sapp A. D.* The effect of higher education on police liability: Implications for police personnel policy // *American Journal of Police*, 1989. – Spring № 8 (1). – P. 167.
69. *Carter D. L. & Sapp A. D.* The evolution of higher education in law enforcement: Preliminary findings from a national study // *Journal of Criminal Justice Education*, 1990. – № 1. – P. 59-85.
70. *Carter D. L. & Sapp A. D.* The state of police education: Critical findings. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum, 1988. – 88 p.
71. *Carter D. L., Sapp A. D. & Stephens, D. W.* Higher education as a bona fide occupational qualification (BFOQ) for police: A blueprint // *American Journal of Police*, 1989. – №. 7. – P. 1-28.
72. *Carter D., Sapp A., Stephens D.* The State of Police Education: Policy Directions for the 21-st Century. Washington, DC: Police Executive Research Forum, 1989. – P. 237-239.

73. *Carter D.L.* The Police and the Community. – 6-th ed. – New Jersey: Upper Saddle River, 1999. – 200 p..
74. *Carter D.L., Jamieson J.D. & Sapp A.D.* Issues and Trends in Criminal Justice Education // Criminal Justice Monograph, 1978. – № 8 (5). – P. 1-28.
75. *Cascio W. F.* Formal education and police officer performance. // Journal of Police Science and Administration, 1977. – № 5. – P. 89-96.
76. *Caster P.* Selection and Recruitment for a Police Career // Australian Police College Journal. – 1981. – P. 10–11/
77. *Caudron S.* Motivation? Money's Only № 2 // Industry Week. – November 15, 1993. – P 33.
78. *Cedermark G.* Selection and Training of Police Personnel in England, France and Sweden. –Stockholm, 1971. – 148 p.
79. *Chao Hong.* Impact of Employee Benefits on Work Motivation and Productivity // The International Journal of Career Management. – 1995. – Vol. 7. – № 6. – P. 2.
80. *Chapman R.L., Cleaveland F.N.* Meeting the Needs of Tomorrow's Public Service: Guidelines for Professional Education in Public Administration. – Washington, D.C. National Academy of Public Administration, 1973. – 188 p.
81. *Charles M. T.* Excellence in police academy training // Command: An Official Publication for the Illinois Association of Chiefs of Police. – 1996. – P. 14-16;
82. *Charles M. T.* Latest training innovations utilized by PTI // Illinois Police Association Official Journal. – 1995. – P. 25;
83. *Charles M. T.* Use of simulators to train officers on the rise // Illinois Police Association Official Journal. – 1995. – P. 21-22;
84. *Charles M.T.* Policing The Streets. – Springfield, IL: Charles C Thomas, 1986. – 490 p.
85. *Charles M.T. & Auten J.H.* The Development of Pursuit Guidelines for the State of Illinois: A Case Study // Police Studies. – 1994. – № 17 (3). – P. 43-67.
86. *Charles M.T.* Police Training: Breaking all the Rules. – Champaign: Police Training Institute, 1999. – 372 p.
87. *Charles M.T.* Pre-Service Training For Local Law Enforcement Officers // IPA Official Journal. – April, 1996. – P. 12-16;
88. *Charles M.T.* The Performance and Socialization of Female Recruits in the Michigan State Police Training Academy // Journal of Police Science and Administration. – 1981. № 9 (2). – P. 209-223.
89. *Charles M.T.* The Yellowstone Ranger: The Social Control and Socialization of Federal Law Enforcement Officers // Human Organization, 1982. – № 41. – P. 216-226.
90. *Charles M.T.* Training For 2000 and Beyond // Command. – December, 1993. – P. 7-8;
91. *Chelinsky E.* A Primary-Source Examination of the Law Enforcement Assistance Administration (LEAA), and Some Reflections on Crime Control Policy // Journal of Police Science and Administration. – June, 1975. – № 3. – P. 203-221.
92. *Christian K., Edwards S.* Law Enforcement Standards and Training Councils // Journal of Police Science and Administration. – 1985. – № 13 (1). – March.
93. *Christian P.* Potholm and Richard E. Morgan. Focus on Police: Police in American Society. – NY: Schenkman Publishing Co., 1976. – 248 p.

94. Christopher Commission Report. Report of the Independent Commission on the Los-Angeles Police Department: Summary. – Los-Angeles, CA: City of Los-Angeles, 1991. – 280 p.
95. *Clemmer J., McNell A.* The VIP Strategy. – Toronto: Key Porter, 1988. – 248 p.
96. Code of Federal Regulations. – Washington, D.C.: Government Printing House, 1998. – Title 29, paragraph 785.11.
97. Code of Practice on Selection Procedures: Home Office Report. – L., 1984. – 480 p.
98. *Cogan M. L.* Toward a definition of profession // Harvard Educational Review, 1953. – № 23. – P. 34.
99. *Cohen B. and Chaiken J.* Police background characteristics and performance. – NY: Rand Institute. 1972. – 164 p.
100. *Cohen B. and Chaiken J.* Police Background Characteristics and Performance: Summary. – NY: Rand Institute, 1972. – P. 67;
101. *Cole G.F.* The American System of Criminal Justice. – 5-th ed. – Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishers, 1989. – 276 p.
102. Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies. Standards for Law Enforcement Agencies. – 4-th ed. – Fairfax, VA: Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies, Inc., 1999. – 348 p.
103. *Conrad J. P. & Myren R.* Two views of criminology and criminal justice: Definitions, trends and the future: Papers. – Chicago: The Joint Commission on Criminology and Criminal Justice Education and Standards, University of Illinois at Chicago, 1979. – 244 p.
104. *Conser G.D., Russel G.D.* Law Enforcement in the United States. – Gaithersburg, Maryland: An Aspen Publication, 2000. – 384 p.
105. *Conser J.A.* A Literary Review of the Police Subculture: Its Characteristics, Impact and Policy Implications // Police Studies. – 1980. – № 2(4). – P. 46-54.
106. *Cordner P.* Human Resource Issues // Police Management. – USA. Texas. – 1992. – P. 234–236;
107. *Cox S.M.* Police: Practices, perspectives, problems. – Boston: Allyn and Bacon, 1996. – 296 p.
108. *Crane D.P.* Personnel: The Management of Human Resources. – Belmont, CA: Wadsworth, 1979. – 192 p.
109. *Crank J.P.* Understanding Police Culture. – Cincinnati: Andersen Publishing Co., 1998. – 224 p.
110. Crime in the United States: Uniform Crime Reports. – Washington: U.S. Department of Justice, 1994. – 292 p.
111. Crime in the United States: Uniform Crime Reports. – Washington: U.S. Department of Justice, 1995. – 296 p.
112. *Crouch W.W.* Local Government Personnel Administration. – Washington, D.C.: International City Management Association, 1976. – 236 p.
113. *Culbertson R.G. and Carr A.F.* Syllabus design and construction in criminal justice. – Washington, D.C.: Joint Commission on Criminology and Criminal Justice Education and Standards, 1981. – 180 p.

114. *Cullen J.B.* The Structure of Professionalism. – NY: A Petrocelli book, 1978. – P. 264 p.
115. *Cuper D.C.* The Quality Leadership Workbook. – Madison: State Capitol Police, 1995. – 252 p.
116. *Dantzker M.L.* Understanding Today's Police. – New Jersey: Upper Saddle River, 2000. – 220 p.
117. *Daum J.J., Johns C.M.* Police Work from a Woman's Perspective // The Police Chief. – September 1994. – P. 46-49.
118. *Debro J.* Minority Stress: A case of Dual Identity in Law Enforcement // The Police Chief. – March 1983. – P. 106.
119. *DeZee M.R.* The productivity of criminology and criminal justice faculty. – Washington, D.C.: Joint Commission on Criminology and Criminal Justice Education and Standards, 1980. – 189 p.
120. *Dilulio J.* Governing Prisons: A Comparative Study of Correctional Management. – NY: Free Press, 1987. – 268 p.
121. *Dilulio J.* No escape: The Future of American Corrections. – Glenview, Il.: Basic Books / Harper Collins, 1991. – P. 54.
122. *Doerne W.G.* Recruitment and Retention / In: Contemporary Policing: Personnel, Issues, and trends / Edited by M.L. Dantzker. – Boston: Butterworth-Heinemann, 1997. – P. 53-74.
123. *Doerner W.G.* I'm not the Man I Used to Be: Reflection on the Transition from Prof to Cop // The Ambivalent Force. – Hinsdale, IL: Dryden Press, 1985. – P. 394.
124. *Doerner W.G.* Introduction to Law Enforcement: An Insider's View. Boston: Butterworth-Heinemann, 1998. – 186 p.
125. *Doerner W.G., Speir J.C., Wright B.S.* An Analysis of Rater-Ratee Race and Sex Influences upon Field Training Officer Program Evaluations // Journal of Criminal Justice. – 1989. – № 17(2). – P. 103-144.
126. *Donald R.M.* Calvin Coolidge: The Quiet President. – NY: Macmillan, 1967. – 185 p.
127. *Dresang D.L.* Public Personnel Management and Public Policy. – Boston: Little, Brown and Co., 1984. – 248 p.
128. *Earle H.H.* Police Recruit Training Stress vs. Non-Stress. A Revolution in Law Enforcement Career Programs. – Springfield: Charles Thomas, 1973. – 124 p.
129. *Eisenberg T.* Labor-Management Relations and Psychological Stress // Police Chief. – 1975. – № 42/14. – P. 54-58.
130. Employment Discrimination Law. – 2-nd ed. Washington, D.C.: The Bureau of National Affairs, 1983. – 196 p.
131. Equal Opportunities in the Police Service. A Report of Her Majesty's Inspectorate of Constabulary. – L., 1992. – 48 p.
132. *Everly G.S.* Familial Psychotraumatology in Emergency Services Personnel // In: Innovation in Disaster and Trauma Psychology, vol. 2, ed. G.S. Everly and J.T. Mitchell. Ellicott City, MD: Chevron Publishing, 1995. – P. 42-50.

133. *Fagan M.M.* How Police Officers Perceive Their Field Training Officer // Journal of Police Science and Administration. – 1985. – № 13(2). – P. 138-152.
134. *Farenholtz D., Rhodes E.C.* Police Officer Physical Abilities Study. – Vancouver: Justice Institute of British Columbia, 1986. – November. – P. 111–117.
135. FBI National Academy. General Instructions. – Quantico, VA: FBI NA, 1995. – 148 p.
136. Federal Policy on remedies Concerning Equal Employment Opportunity in State and Local Government Personnel Systems. – 23 March 1973. – Washington, D.C.: Government Printing Office, 1973. – 164 p.
137. *Felkenes G.T.* Attitudes of police officers toward their professional ethics // Journal of Criminal Justice. – 1984. – № 12 (3). – P. 211-220.
138. *Felkenes G.T.* The criminal justice component in an educational institution // Journal of Criminal Justice. – 1975. – № 3. – P. 101-108.
139. *Feretic E.* Managing Stress // Today's Office. – June 1990. – P. 2.
140. *Fielding N.G.* Joining Forces: Police Training, Socialization, & Occupational Competence. – NY: Routledge, Chapman & Hall, Inc, 1988. – 246 p.
141. *Fincherman J.O.* Higher Education and police Discretion // Journal of Police Science and Administration. – 1975. – №3. – P. 450-457.
142. *Finn P.* Reducing stress: an organization-centered approach // FBI Law Enforcement Bullitin. – V. 66, August 1997. – P. 20.
143. *Finn P., Tomz J.E.* Developing a Law Enforcement Stress Program for Officers and Their Families. – Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1997. – 148 p.
144. *Finnigan J.C.* A Study of Relationships Between college Education and Police Performance in Baltimore, Maryland // The Police Chief. – 1976, August. – P. 60-62.
145. *Fisher R.J.* Is Education Really an Alternative?: The End of a Long Controversy // Journal of Police Science and Administration. –1981. – № 9 (3). – P. 313-316.
146. *Fitzpatrick T.R.* Motivation: An Old Problem with Some New Faces // Law and Order. – November 1990. – P. 62.
147. *Flink W.L.* The International Association of Directors of Law Enforcement Standards and Training. Sourcebook: Executive Summary. – Richmond VA: CJ Data / Flink & Associates, 1997. – 288 p.
148. *French W., Hollman R.* Management by Objectives: The Team Approach // California Management Review. – Spring 1975, № 17. – P. 13-22.
149. *Frerkes L.R.* Becoming a police officer. Incline village: Copperhouse publishing company, 1998. – 134 p.
150. *Friedman P.* Suicide Among Police: A Study of 93 Suicides Among New York City Policemen 1934-1940 // In: Essays of Self Destruction, E.S. Shneidman, ed. – New York: Science House, 1968. – P. 98.
151. *Furcon J.* An Preview on Police Selection. – Washington, 1979. – 120 p.
152. *Fyfe J.* “Good Policing” // In: The Administration and Management of Criminal Justice Organizations: A Book of Readings. – 2-nd ed. – Prospect Heights, Il.: Waveland, 1994. – P. 110-114.

153. *Gaines L., Kappeler V.* Selection and Testing // What Works in Policing? – Cincinnati, 1992. –P. 112, 114;
154. *Gaines L., Southerland M., Angell J.* Police Administration. – NY: McGraw-Hill, 1991. – 348 p.
155. *Gaines L.K., Kappeler V.E., Vaughn J.B.* Policing in America. – Cincinnati: Anderson, 1994. – 436 p.
156. *Gaines L.K., Kappeler V.E., Vaughn J.B.* Policing in America. – 2-nd ed. – Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co., 1997. – 440 p.
157. Gallup Canada. – 1989, February 23. – 52 p.
158. Gallup Poll on Police Unions // New York Times. – January 12, 1967. – P. 52.
159. *Garrison C.L.* Creating International IMPACT // The Police Chief. – November 1999. – P. 9.
160. *Gaska C.W.* The Rate of Suicide, Potential for Suicide, and Recommendations for Prevention Among Retired Police Officers. Doctoral Dissertation: Wayne State University, 1980. – 236 p.
161. *Gaul C.A., Wenger H.A.* RCMP Physical Abilities Requirement Evaluation Demonstration Project. August 1990 – August 1992 Final Report. – 1992. – 156 p.
162. *Gazell J.A.* MBO in the Public Sector // Business Review. – July 1974. – № 27. – P. 29-35.
163. *Geller W.A.* Police Misconduct: Scope of the Problems and Remedies // ACJS Today. – February 1984. – PP. 6-8.
164. *Genz J. L. & Lester C.* Military service, educational and authoritarian attitudes of municipal police officers // Psychological Reports, 1977. – № 40. – P. 402.
165. *Gerth H. H., Mills C.W.* From Max Weber, Essays in Sociology. – NY: Oxford University Press, 1946. – 264 p.
166. *Glisson J. M.* Education v. training is not the issue // Police Chief. – 1976. – № 43. – P. 62.
167. *Goldstein H.* Policing a Free Society. – Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1977. – 160 p
168. *Goldstein H.* Problem-Oriented Policing. – NY: McGraw Hill, 1990. – 196 p.
169. *Goldstein H.* Toward Community-Oriented Policing: Potential, Basic Requirements, and Threshold Questions // Crime and Delinquency. – 1987. – № 33. – P. 28.
170. *Good G.W., Augsburger A.R.* Uncorrected Visual Acuity Standards for Police Applicants // Journal for Police Science and Administration. – 1987. – № 15(1). – P. 18–23.
171. *Gordon J.R.* Human Resource Management: A Practical Approach. – Boston: Allyn & Bacon, 1986. – 256 p.
172. Government Code of California. Section 3303 (a,b,c,d,e,f). – St.Paul: West Co., 1992. – 528 p.
173. *Greene J., Bynum T. and Webb B.* Patterns of Entry, Professional identity and Attitudes toward Crime-related Education: A Study of Criminal Justice and Criminology Faculty // Journal of Criminal Justice. – 1984. – № 12. – P. 39-60.

174. *Greenwood E.* Attributes of a profession // *Social Work*. – 1957. – № 2 (3). – P. 45.
175. *Gregory J.* The Background Investigation and Oral Interview // *Swank C. and Conser J.* The Police Personnel System. – NY: Wiley, 1983. – P. 113.
176. *Greisinger G.W., Slovak J.R., Molkup J.L.* Civil Service Systems: Their Impact on Police Administration. – Washington, D.C.: Public Administration Service, 1979. – 176 p.
177. *Griffin G.R., Dunbar R.L., McGill M.E.* Factors Associated with Job Satisfaction Among Police Personnel // *Journal of Police Science and Administration*, 1978. – № 6(1). – P. 77-78.
178. *Griffiths C.T., Verdun-Jones S.N.* Canadian Criminal Justice. – Toronto: Butterworths Canada, 1989. – 396 p.
179. *Griffiths C.T., Whitelaw R., Parent R.B.* Canadian Police Work. – Toronto: ITP Nelson, 1999. – 372 p.
180. *Grollman E.A.* Suicide: Prevention, Intervention, Post Intervention. – Boston: Beacon Press, 1988. – 192 p.
181. *Hackman J.R., Oldham G.R.* Motivation Through the Design of Work: Test of a Theory // *Organizational Behavior and Human Performance*. – 1976. – P. 256.
182. *Hagan F.E.* Research Methods in Criminal Justice and Criminology. – 4-th ed. – Boston: Allyn and Bacon, 1997. – 340 p.
183. *Haney C., Banks C., Zimbardo P.* Interpersonal Dynamics in a Simulated Prison // *International Journal of Criminology and Penology*. – 1973. – № 1. – P. 69-97.
184. *Harlan J.* Applicant Investigation Techniques in Law Enforcement. USA. – Springfield, 1985. – 224 p.
185. *Harr J.S., Hess K.M.* Criminal Procedure. – St. Paul, Minn.: West Publishing Company, 1990. – 376 p.
186. *Harr J.S., Hess K.M.* Seeking employment in criminal Justice and Related Fields. – Belmont, CA: Wadsworth, 2000. – 370 p.
187. *Harrington K.C.* Police Executives' Perceptions of the Pre-Service Model: Executive Summary. – Springfield, IL: Illinois Law Enforcement Training and Standards Board, 1997. – 188 p.
188. *Harvey-Lintz T., Tidwell R.* Effects of the 1992 Los Angeles civil unrest: post traumatic stress disorder symptomatology among law enforcement officers // *The Social Science Journal*. – V. 34. – № 2. – 1997. – P. 171-183.
189. *Hatry H.P., Greiner J.M.* How Police Departments Better Apply Management-by-Objectives and Quality Circle Programs. – Washington, DC: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, 1984. – 236 p.
190. *Heisel W.D., Murphy P.V.* Organization for Police Personnel Management // In: *Police Personnel Administration*. – Washington, D.C.: Police Foundation, 1974. – P. 1.
191. *Hellriegel D., Slocum J.W., Jr. Woodman R.W.* Organizational Behavior. – 7-th ed., 1995. – 236 p.
192. *Henderson J.* Personal Communication. – Royal Ulster Constabulary, 1995. – P. 248 p.

193. *Hepbern J.R.* The Exercise of Power in Coercive Organizations: A Study of Prison Guards // *Criminology*, 1985. – № 23(1). – P. 145-164.
194. *Hernandez J.J.* The Custer Syndrome. – Salem, WI: Sheffield Publishing, 1989. – 128 p.
195. *Higgenbotham J.* Sexual Harassment in the Police Station. // *FBI Law Enforcement Bulletin*. – September 1988. – № 57. – P. 22-28.
196. *Higginbotham J.* The Americans with Disabilities Act // *FBI Law Enforcement Bulletin*. – 1991. – Vol. 60. – № 8. – P. 26-27.
197. *Hill K.O., Clawson M.* The Health Hazards of Street Level Bureaucracy: Mortality Among the Police // *Journal of Police Science*, 1988. – № 16. – P. 243-248.
198. *Holman J. E. & Quinn, J. F.* Criminal justice: Principles and perspectives. – St. Paul, MN: West, 1996. – 360 p.
199. *Hooper M.* Becoming a Policeman: Socialization of Cadets in the Police Academy // *Urban Life*. – 1977. – № 6(2). – P. 149-170.
200. *Hoover L.T.* Police Educational Characteristics and Curricula. – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985. – 296 p.
201. *Horn J.* Critical Incidents for Law Enforcement Officers // In: *Critical Incidents in Policing*, eds. J. Reese, J. Horn, and C. Dunning, rev. ed. – Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1991. – P. 143-148.
202. *Hough R.M.* How deep is Your Bench // *The Police Chief*. – November 1991. – P. 33.
203. *Houston J.* Correctional Management: Functions, Skills, and Systems. – Chicago: Nelson-Hall, 1995. – 348 p.
204. *Hudzik J.K.* College education for police: Problems in measuring component and extraneous variables // *Journal of Criminal Justice*. – 1978. – № 6. – P. 69-81.
205. *Hughes T., Sanders B., Langworthy R.* *Police Forum*. – 1996. – № 6(2). – P. 18-20.
206. *Human Rights and the Police*. Germany. Council of Europe Press, 1994. – 156 p.
207. *Hurrell J.J., Kliesmet R.* *Stress Among Police Officers*. – Cincinnati, Ohio: National Institute of Occupational Safety and Health, 1984. – 200 p.
208. *IACP Services Today: Programs and Services to take you in the Next Century*. – 1999. – 256 p.
209. *IADLEST. Executive Summary of the Source book*. – Richmond, Virginia, 1996. – 184 p.
210. *Ideas for Action on Substance Abuse Prevention: Healthy Lifestyles, Mandatory Health Programs and Services*. – Toronto, Ontario, Canada, 1991. – 236 p.
211. *Illinois Advisory Committee to the U.S. Commission on Civil Rights // Police Protection of the African American Community in Chicago*. – September 1993. P. 32.
212. *Illinois Blue Book, 1997-1998*. – Springfield: Secretary of State Communication Department, 1998. – 372 p.
213. *Illinois Law Enforcement Executive Institute*. – Macomb: Western Illinois University, 1999. – 272 p.

214. Illinois Law Enforcement Training and Standards Board: Minutes of The Law Enforcement Intern Training Advisory Committee Meeting. – Peoria, Illinois, November 5-6, 1997. – P. 3.
215. Illinois Law Enforcement Training and Standards Board. State of Illinois P.O.W.E.R: Test Peace Officer Wellness Evaluation Report. – Springfield, IL: Illinois Law Enforcement Training and Standards Board. – 1990. – P.1.
216. Illinois Local Governmental Law Enforcement Officers Training Board: Long Range Plan for Developing Criminal Justice Standards and Training. – Springfield, IL: ILGLEOTB. 1993. – P. 22.
217. *James S.* Police Training in the States of Africa // *Police Studies*. – 1991. – Vol. 14. – P. 63.
218. *Jenkins T.M. & Wegener W.F.* Preparatory Pre-Employment Police Training: The Anatomy of Three Basic Training Classes: Paper presented at the annual meeting of The Academy of Criminal Justice Sciences, Kansas City, MO. – 1993. – P. 16.
219. Job Analysis Report for Positions of Police Officer, Detective, Sergeant, Lieutenant, Captain, and Chief in Illinois Police Departments. Composed of 50 to 99 Sworn Officers. – Chicago: Stanard & Associates, Inc. 1993. – 280 p.
220. Job Analysis Report for the Positions of Deputy Sheriff, Detective, Sergeant, and Lieutenant in Illinois Sheriff Departments. Composed of 30 to 61 Sworn Officers. – Chicago: Stanard & Associates, Inc., 1993. – 260 p.
221. John Jay College of Criminal Justice (1996–1998): Undergraduate bulletin. – NY: John Jay Press, 1998. – 92 p.
222. *Johnson D.R.* American Law Enforcement: A History. – Saint Louis: Forum Press, 1981. – 492 p.
223. *Johnson H.* A Police Officer's Bill of Rights: A Needed Protection for Cops? // In.: *Controversial Issues in Policing*. Ed. By J.D. Sewell. – Boston: Allyn and Bacon, 1999. – P. 36.
224. *Josi D.A., Sechrest D.K.* The Changing Career of the Correctional Officer. – Boston: Butterworth-Heinemann, 1998. – 184 p.
225. *Joss J.* Careers in the Police Force. – L.: Kogan Page, 1991. – 236 p.
226. *Jurik N.C., Winn R.* Describing Correctional Security Dropouts and Rejects: An Individual or Organizational Profile? // *Criminal Justice and Behavior*, 1987. № 14(1). – P. 19-21.
227. *Jurkanian T.* Job Analysis // *FBI Law Enforcement Bulletin*, November 1989. – P. 10-13.
228. *Jurkanin T. J.* An assessment of the relationship between police officers' biographical characteristics, prior education, training and work experiences and their attained levels of job knowledge: Unpublished doctoral dissertation. – Southern Illinois University, Carbondale, 1984. – 356 p.
229. *Jurkanin T.J.* A Statewide System of In-Service Training. – Springfield, IL: Illinois Law Enforcement Training and Standards Board, 1998. – 96 p.
230. *Jurkanin T.J.* Utilizing the Job Task Analysis Procedure in Developing Law Enforcement Training Curricula and Testing Instruments: A Paper Prepared

- for Presentation at the 400-Hour Curriculum Committee Meeting. – Cham-
paign, Il. February 9, 1989. – 18 p.
231. *Kangapunta K., Joutsen M., Ollus N., Nevala S.* Profiles of criminal justice systems in Europe and North America. 1990-1994. – Helsinki, 1999. – 484 p.
 232. *Kaplan J., Skolnick J.H., Feeley M.M.* Criminal Justice. – 5-th ed. – NY: The Foundation press, 1991. – 348 p.
 233. *Kappeler V.E.* Critical Issues in Police Civil Liability. – 2-nd ed. – Prospect Heights, Il: Waveland Press, Inc, 1997. – 296 p.
 234. *Kappeler V.E., Sluder R.D., Alpert G.P.* Forces of Deviance: Understanding the Dark Side of Policing. – 2-nd ed. – Prospect Heights, IL: Waveland Press, Inc., 1998. – 224 p.
 235. *Kelling G.L., Moor M.N.* The Evolving Strategy of Policing. – Washington D.C.: U.S. Department of Justice, 1988. – 268 p.
 236. *Kelly W., Kelly N.* Policing in Canada. – McMillan, 1976. – 376 p.
 237. *Killed in the Line of Duty.* – Washington: U.S. Department of Justice, 1992. – 136 p.
 238. *Kitzman B.C., Stanard S.J.* The Job of Police Chief in the State of Illinois // Public Personnel Management. – 1999. – Vol. 28. – № 3. – P. 473-499.
 239. *Klinger D.A.* Negotiating Order in Patrol Work: An Ecological Theory of Police Response to Deviance // Criminology. – 1997. – № 35(2). – P. 277-306.
 240. *Klinger D.A.* Negotiating Order in Patrol Work: An Ecological Theory of Police Response to Deviance // Criminology, 1997. – № 35(2). – P. 277-306.
 241. *Komarow S.* Technology Could Tip Scales in Crime War // USA Today. – 1994, 23 March.
 242. *Konkler G.* In-service training in economically distressed times // FBI Law Enforcement Bulletin. – November 1988. – P.1-4.
 243. *Kossen S.* Supervision. – 2-nd ed. – St. Paul, Minn.: West Publishing Company, 1991. – 424 p.
 244. *Kroes W.H.* Society's Victim – The Policeman. – Springfield, Il.: Charles C. Thomas, 1976. – 156 p.
 245. *Kroes W.H., Margolis B.L., and Hurrell J.* Job Stress in Policemen // Journal of Police Science and Administration, 1974. – № 2. – P. 145-155.
 246. *Kureczka A.W.* Critical Incident Stress // FBI Law Enforcement Bulletin. – V. 65. – № 2/3, February-March, 1996. – P. 15.
 247. *Kuykendall J.L.* Criminal justice programs in higher education: Courses and curriculum orientations // Journal of Criminal Justice. – 1977. – № 5. – P. 149-64;
 248. *Labovitz S., Hagehorn R.* An Analysis of Suicide Rates Among Occupational Categories // Sociological Inquiry, 1971. – № 41. – P. 67-72.
 249. *LaGrange R.L.* Policing American Society. – 2-nd ed. – Chicago, IL.: Nelson-Hall Publishers, 1998. – P. 396 p.
 250. *Langworthy R., Hughes T., Sanders B.* Law Enforcement Recruitment, Selection and Training: A Servey of Major Police Departments in the U.S. Academy of Criminal Justice Sciences. – Police Section. 1995. – 236 p.

251. *Langworthy R.H., Travis L.P.* Policing in America. A Balance of Forces. – Upper Saddle River: Prentice Hall, 1999. – 252 p.
252. *Lester D.* Officer attitudes toward police use of force // In W. Geller and H. Toch (eds.), *And justice for all: Understanding and controlling police abuse of force.* – Washington, D.C.: Police Executive Research Forum, 1995. – P.78.
253. *Lindblom C.E.* *The Policymaking Process.* – Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1968. – 256 p.
254. *Linman R.H., Alfton R.J.* *Municipal officials // Practical Municipal Law.* – Springfield, MA: Charles C. Thomas, Publisher, 1972. – P. 51-52.
255. *Litchford J.M.* *The Americans with Disabilities Act // Police Chief.* – 1991. – V. 58. – № 1. – P. 11.
256. *Local Government Police Management.* – Washington, 1982. – 348 p.
257. *Lott L.D.* *Deadly secrets: violence in the police family // FBI Law Enforcement bulletin.* – V. 64. – November 1995. – P. 12-16.
258. *Lumb R.* *Standards of Professionalization: Do the American Police measure up? // Police studies.* – 1994. – Vol. XVII. – № 23.
259. *Lynch G. W.* *The contributions of higher education to ethical behavior in law enforcement // Journal of Criminal Justice.* – 1976. – № 4. – P. 285-290.
260. *Lynch R.G.* *The Police Manager.* – Cincinnati: Anderson Publishing Co., 1995. – P. 250 p.
261. *Lynn L. E.* *Managing Public Policy.* – Boston: Little, Brown, and Company, 1987. – 228 p.
262. *MacCoby M.* *Leader A New Face for American Management.* – NY: Simon and Schuster, 1981. – 240 p.
263. *Madell J.D. and Washburn P.V.* *Which college major is best for the street cop? // The Police Chief.* – 45 (August, 1978). –P. 40-42.
264. *Maguire E.R., Howard G.J., Newman G.* *Measuring the Performance of National Criminal Justice Systems // International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice.* – Spring 1998. – Vol. 22. – №. 1. – P. 31-59.
265. *Mahan R.* *Personnel selection in police agencies: Educational requirements for entry level // Law and Order.* January 1991. – P. 282-286.
266. *Maher P.T.* *Police Physical Ability Tests: Can They Ever Be Valid? // Public Personnel Management Journal.* – 1984. – Vol. 13. – P. 173–183.
267. *Manning P.K.* *Observing the Police: Deviants, Respectables and the Law // In: Research on Deviance.* – NY: Random House, 1972. – P. 34.
268. *Manning P.K.* *Police Work: The Social Organization of Policing.* – 2-nd ed. – Prospect Heights, IL: Waveland Press, Inc, 1997. – 186 p.
269. *Manning P.K., Van Maanen J.* *Policing: A view from the Street.* – Santa Monica, Ca: Goodyear Publishing Co., 1978. – 232 p.
270. *Marin R.J.* *Professionalism and Ethics in Policing // Canadian Police College Journal.* – 1991. – Vol. 15. – №. 4. – P. 303.
271. *Martin R.H.* *A Model Law Enforcement Education Delivery Program: Pre-service Integrated Law Enforcement Project.* – Elgin, IL: Elgin Community College, Criminal Justice Department, 1993. – 172 p.

272. *McCafferty F.L., McCafferty E., McCafferty M.A.* Stress and Suicide in Police Officers: A Paradigm of Occupational Stress // *Southern Medical Journal*, 1992. – № 85. – P. 233-243.
273. *McC Campbell M.S.* Field Training for Police Officers: State of the Art. National Institute of Justice, Research in Brief. U.S. Department of Justice. – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1986. – P. 216 p.
274. *McClelland D.A.* Toward a New Theory of Motive Acquisition // *American Psychologist*. – 1965, № 20. – P. 322.
275. *McCloy C.* Lawsuits Against Police: What Impact Do They Have? // *Criminal Law Bulletin*. – 1984. – Vol. 20. – P. 49-56.
276. *McCormack W.U.* Law Enforcement and the Fair Labor Standards Act // *FBI Law Enforcement Bulletin*. – Vol. 64. – May 1995. – PP. 28-32.
277. *McCreedy K.* Selection Practice and the Police Role // *The Police Chief*. – 1974. – July. – P. 41-43.
278. *McGregor D.M.* The Human side of Enterprise // In: *Classics of Organizational Behavior*, edited by W.E.Natemeyer, Oak Park, Il.: Moore, 1978. – P. 16-17.
279. *McNally V.J., Solomon R.M.* The FBI's Critical Incident Stress Management Program. // *FBI Law Enforcement Bulletin*. – V. 68. – №. 2. – February 1999. – P. 20-26.
280. *Medeiros K.* Accreditation as a shield against liability and as a protection for the line officers // *Police Chief*. – 1985. – № 52. – P. 40-41.
281. Memorandum from the Advisory State-Local Task Force on Uniform Employee Selection Guidelines. – 5 November 1973. – Washington, D.C.: Government Printing Office, 1973. – 48 p.
282. *Merton R. K.* Some Thoughts on the Professions in American Society: Address presented before the Brown University graduate convocation. – Providence, R.I., June 6, 1960. – 28 p.
283. *Molden J.B.* Adult Learning: Ten Characteristics and Principles of Adult Learning // *Law and Order*. – November 1993. – P. 15-16.
284. *Molden J.B.* Five Common Problems: FTO's Everywhere Have Similar Complaints // *Law and Order*. – September 1994. – P. 19-20.
285. *Molden J.B.* Five Ways to Avoid FTO Burnout // *Law and Order*. – March 1990. – P. 16.
286. *Molden J.B.* Training as a Management Function // *Law and Order*. – September 1992. – P. 17.
287. *More H.W. Jr.* *Criminal Justice Management: Text and Readings*. – St.Paul, MN: West, 1977. – 300 p.
288. *Moriarty A.* Police Psychological Screening: the Third Generation // *The Police Chief*. – 1989. – February. – P. 36-37.
289. *Morn F.* *Academic Disciples and Debates: An Essay on Criminal Justice and Criminology as Professions in Higher Education*. The Joint Commission on Criminology and Criminal Justice Education and Standards. – Chicago: University of Illinois at Chicago. 1980. – 134 p.
290. *Municipal Personnel Administration*. – 6-th ed. – Washington D.C.: International City Managers' Association, 1960. – 284 p.

291. *Murphy P.V., Plate T.* Commissioner: A View from the Top American Law Enforcement. NY: Simon and Schuster, 1977. – 268 p.
292. *Murray E.P.* Should the Police Unionize // *The Nation*. – June 13, 1959. – P. 530.
293. National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals (NAC) // *Police Chief Executive: Report of the police chief executive committee of the International Association of Chiefs of Police*. – Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1976. – 64 p.
294. National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals. Report on Police. – Washington D.C.: US Government printing office, 1973. – 368 p.
295. National Civil Service League, Model Public Personnel Administration Law. – Washington, D.C.: National Civil Service League, 1970. – 276 p.
296. National Commission on Law Observance and Enforcement: Report on Police. – Montclair, NJ: Paterson Smith Publishing Corp., 1968. – 212 p.
297. National Municipal League, Model City Charter. – NY: National Municipal League, 1964. – 128 p.
298. *Neiderhoffer A.E.* Behind the Shield. – Garden City, N.Y.: Doubleday, 1969. – 180 p.
299. *Neidig P., Russel H., Seng A.* Interspousal Aggression in Law Enforcement Families: A Preliminary Investigation // *Police Atudies*, Spring 1992. – P. 30-38.
300. *Nelson Z., Smith W.E.* The Law Enforcement Profession: An Incidence of High Suicide // *Omega*, 1970. – №1. – P. 293-299.
301. *Niederhoffer A.* Behind the Shield: The Police in Urban Society. – NY: Anchor Books, 1967. – 200 p.
302. *Nigro F.A.* Modern Public Administration. – 2-nd ed. – NY: Harper & Row, Publishers, 1970. – 360 p.
303. *Nigro F.A.* Public Personnel Administration. – NY: Holt, Rinehart and Winston, Inc, 1959. – 388 p.
304. *Novak J. J.* Scholarship Program Application. – Chicago. – January 2000. – 40 p.
305. NYC Cops – Excess Force Not Corruption // *USA Today*. – June 16, 1995. – P. 3.
306. *O'Rourke W. J.* Should all policemen be college trained // *The Police Chief*. – 1971. – № 38 (12). – P. 36.
307. *Oakley R.* Police Training on Issues Conserving Migrants and Ethnic Relations. Italy. – Messina, 1995. – 116 p.
308. *Oppal W.T.* Closing the Gap. Policing and the Community: The Report. – Volume 1. – British Columbia, 1994. – 56 p.
309. *Orpen C.* The Effects of Job Enrichment on Employee Satisfaction, Motivation, Involvement and Performance: A Field Experiment // *Human Relations*. – 1979. – № 32. – P. 189-217.
310. *Osborn G.D.* Validation of Physical Ability Tests // *The Police Chief*, 1976. – Vol. 43. – P. 43-46.

311. *Osborn R.* Police Recruitment // FBI Law Enforcement Bulletin. – 1992. – June. – P. 21–22.
312. *Ostrom E.* Police department policies toward education. – Washington, DC: Police Foundation, 1978. – 128 p.
313. *Ouchi W.* Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge. – Reading, MA: Addison Wesley, 1981. – 136 p.
314. *Overstreet H., Overstreet B.* The FBI in Our Open Society. – NY: W.W. Norton & Company, 1969. – 224 p.
315. *Palombo B.J.* Academic Professionalism in Law Enforcement. – NY: Garland Publishing, Inc. 1995. – 156 p.
316. *Panaro G.P.* Employment Law Manual: Recruitment, Selection, Termination. – Boston: Warren, Gorham & Lamont, 1994. – 890 p.
317. *Partridge D.M.* Teacher Strikes and Public Policy // Journal of Collective Negotiations in the Public Sector. – Vol. 25. – 1996. – № 1. – P. 8.
318. *Peak K.J.* Policing America. – 3-rd ed. – Upper Saddle River, NJ, 2000. – 394 p.
319. *Peak K.J.* Policing America: Methods, Issues, Challenges. – 3-rd ed. – Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000. – 388 p.
320. *Peirson G.* Higher educational requirements and minority recruitment for the police: Conflicting Goals? – Washington, DC: Police Foundation, 1978. – 150 p.
321. *Peters T., Waterman R.* In Search of Excellence: Lessons from American's Best-Run Companies. – NY: Harper & Row, 1982. – 188 p.
322. *Phillips R.G.* Training priorities for State and local Law Enforcement // FBI Law Enforcement Bulletin. – August 1988. – P. 1.
323. Physical Fitness Assessment for Recruits. UK. – Kent, 1995. – 84 p.
324. Police Administration. – Washington, D.C.: Public Administration Service, 1979. – 276 p.
325. Police Discipline and Labor Problems Workbook. – Chicago, Illinois: Americans for Effective Law Enforcement, Inc., 1989. – 180 p.
326. Police Executive Research Forum. (1998, December). A Newsletter of the Police Executive Research Forum. – December 1998. – № 12, (1/2). – P. 1-3.
327. Police Executive Research Forum. A Newsletter of the Police Executive Research Forum. – 1992, May/April. – P. 6.
328. Police Initial Recruitment Test. – Kent, 1995. – 32 p.
329. Police Make “Modest Progress” in Hiring Minorities, Women // Subject To Debate. – September-October 1992. – V. 1, № 11. – P. 1.
330. Police Recruitment and Selection in Lower Saxony and Hamburg. – Bramshill, 1984. – 136 p.
331. The Police in Netherlands. – Amsterdam, 1994. – 168 p.
332. *Poole E.D., Regoli TR.M.* Role Stress, Custody Orientation and Disciplinary Actions: A Study of Prison Guards // Criminology, 1980, 18. – P. 215-226.
333. *Post G.* Training Tomorrow's workforce // In: FBI Law Enforcement Bulletin. – March 1992. – P. 20.
334. *Prasow P., Peters E.* Labor Arbitration and Collective Bargaining: Conflict Resolution in Labor relations. – NY: McGraw-Hill Book Company, 1970. – 148 p.

335. Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America, 1990-1994 / Editors: Kristina Kangaspunta, Matti Joutsen, Natalia Ollus. – Helsinki. 1999. – 494 p.
336. Project STAR, Police Officer Role Training Program. – Washington, D.C.: National Institute of Justice, 1974. – 172 p.
337. Public Sector Bargaining and Strikes. – Vienna, VA: Public Service Research Council, 1976. – 168 p.
338. Quality through Selection. – Chicago, 1992. – 144 p.
339. *Quinnett P.* QPR: police suicide prevention // FBI Law Enforcement Bulletin. – V. 67. – № 7. – July 1998. – P. 19-24.
340. *Quire D.S. & Blount W.R.* A Coronary Risk Profile. A study of Male Police Officers: Focus on Cholesterol // Journal of police Science Administration. – № 17(2). – P. 89-94.
341. *Radelet L.A.* The Police and the Community. – 2-nd ed. – Encino, CA: Glencoe Press, 1977. – 216 p.
342. *Rafilson F., Sison R.* Seven Criterion-related validity Studies Conducted With The National Police Officer Selection Test // Psychological Reports. – 1996. – № 78. – P. 163-178.
343. *Rainey H.* Understanding and Managing Public Organizations. – San Francisco: Jossey-Bass, 1991. – 356 p.
344. *Raub R. A. and Van Zandt J.* First Accreditation of a State-Wide Law Enforcement Agency: Accreditation of the Illinois Department of State Police. 1986. – 208 p.
345. *Reaves B.A.* Local Police Departments. – Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 1993. – 220 p.
346. *Reaves B.A., Goldberg A.L.* Law Enforcement Management and Administrative Statistics, 1997. – Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 1999. – 300 p.
347. Recruitment and Training of French Police Personnel: National Police Review. – Georgia State University. College of Urban Life. USA, 1980. – 184 p.
348. *Reed A.* Criminal Justice: An Emerging Academic Profession and Discipline // Journal of Criminal Justice. – 1992. – № 4. – P. 303-314.
349. *Regoli R.M., Hewitt J.D.* Criminal Justice. – Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1996. – P. 434 p.
350. *Regoli R.M.* The effects of college education on the maintenance of police cynicism // Journal of Police Science and Administration. – 1976. – № 4. – P. 340-345;
351. *Reichel P.L.* Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach. – 2-nd ed. – Upper Saddle River, NJ, 1999. – 364 p.
352. *Reid S.T.* Criminal Justice. – NY: McMillan, 1993. – 460 p.
353. *Reid S.T.* Criminal Justice. – 5-th ed. – St. Paul: Coursewise Publishing Inc., 1999. – 472 p.
354. *Reiser M.* Stress, Distress, and Adaptation in Police Work // Police Chief, 1976, 1976, 43/1. – P. 24-27.

355. Report on the Development and Content Validation of a Selection Procedure for the Position of Police Sergeant. – Chicago: Stanard & Associates, Ink, 1993. – 44 p.
356. *Reuss-Ianni E.* Two Cultures of Policing: Street Cops and Management Cops. – New Brunswick: Transaction Books, 1983. – 228 p.
357. *Richardson J.F.* Early American policing (1600-1860). In: The encyclopedia of police science. – 2-nd ed. – NY: Garland, 1995. – 620 p.
358. *Riddle D.H.* Faculty and curriculum development in criminal justice programs: Delivered at Conference on Key Issues in Criminal Justice Doctoral Education, University of Nebraska at Omaha, 1977. – 126 p.
359. *Riddle D.H.* Liberal arts and vocationalism in higher education for police officers. – Washington, DC: Police Foundation, 1978. – 145 p.
360. *Roberg R.R., Kuykendall J.* Police Management. – 2-nd ed. – Los Angeles: Roxbury Publishing Company, 1997. – 442 p.
361. *Roberg R.R., Kuykendall J.* Police Organization and Management: behavior, theory, and processes. – Belmont: Wadsworth, 1990. – 360 p.
362. *Roberts M.D.* Job Stress in Law Enforcement: A Treatment and Prevention Program // In: Job Stress and the Police Officer: Identifying Stress Reduction Techniques, ed. W.H. Kroes and Hurrell. – Washington, D.C.: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, 1975. – 276 p.
363. *Roddenbury E. W.* Achieving professionalism // Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science. – № 44 (Mat 1953-1954). – P. 109.
364. *Rowe K.* Police Recruitment and Selection: Some Vital Conceptual and Practical Issues // Australian Police. – 1985. Jan.–Mar. – P. 28.
365. *Rubin P.N.* The Americans with Disabilities Act and Criminal Justice // Research in Action. – September 1993. – P. 1.
366. *Rubinstein J.* City Police. – NY: Farrar, Straus and Giroux, 1984. – 492 p.
367. Rulings on Inquiries Relating to Race, Creed, Color, National Origin, Sex, Age, Disability, Marital Status, or Arrest Record. – Albany: State of New York, Division of Human Rights, 1975. – 244 p.
368. *Rush G.E.* The Dictionary of Criminal Justice. – 3-rd ed. – Guilford, Connecticut: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1991. – 606 p.
369. *Rutstein J.J.* Survey of Current Personnel Systems in State and Local Governments // Good Government. – Spring 1971. – V. 87. – P. 3.
370. *Saari D.J.* American Court Management: Theories and Practices. – Westport, CT: Quorum Books, 1982. – 508 p.
371. *Salerno C.A.* Overview of Police Labor Relations // In: Collective Bargaining in the Public Sector. – Gaithersburg: International Association of Chiefs of Police, 1977. – P. 14.
372. *Samaha J.* Criminal Justice. – Minneapolis: West Publishing Company, 1994. – 348 p.
373. *Sanderson B.* Police Officers: The Relationship of a College Education to Job Performance // Police Chief. – 1977. – № 44(1). – P. 62.

374. *Sapp A.D.* Issues and trends in police professionalism. Criminal Justice Monograph. – Huntsville, TX: College of Criminal Justice, Sam Houston State University, 1978. – 436 p.
375. *Satterfield P.M.* The Police Academy. A Practical Approach. – Cypress, CA: Philip M. Satterfield, 1986. – 324 p.
376. *Sauls J.* Establishing the Validity of Employment Standards // FBI Law Enforcement Bulletin. – 1995. August. – P.5.
377. *Schay B.* Effects of Performance-Contingent Pay on Employee Attitudes // Public Personnel Management. – 1988. – № 17. – P. 237-250.
378. *Schlesinger A.M.* The Coming of the new Deal. – Boston, MA: Houghton Mifflin Co., 1959. – 440 p.
379. *Schmallegger F.* Criminal Justice Today. – 5-th ed. – Upper Saddle River, NJ.: Simon & Schuster, 1999. – 456 p.
380. *Schmallegger F.* Criminal Justice: A Brief Introduction. – 3-rd ed. – Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1999. – 168 p.
381. *Schwartz J., Schwartz C.* The Personal Problems of the Police Officer: A Plea for Action // In: Job Stress and the Police Officer, W. Kroes and J. Hurrell eds. – Washington, DC: U.S.Government Printing Office, 1976. – P. 130-141.
382. Section 1720.10 Course Requirements, Part 1720: Illinois Police Training Act. – P.34.
383. *Section 3303 (a,b,c,d,e,f)*, Government Code of California. – St.Paul: West Co., 1992. – P. 267-324.
384. *Seiznick P.* Leadership in Administration. – NY: Harper and Row, 1957. – P. 23.
385. *Senna J., Siegel L.* Introduction to Criminal Justice. – NY, 1984. – 228 p.
386. *Senna J.J. & Siegel L.J.* Introduction to Criminal Justice. – 8-th ed. – Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 1999. – 296 p.
387. *Session W.S.* Leaderships in Developing the Organizational Ethics. – Washington: FBI Academy, 1991. – 236 p.
388. Setting the Standards for Policing: Meeting Community Expectations. – L., 1990. – 216 p.
389. *Shandler D.* Reengineering the Training Function: How to Align Training With the New Corporate Agenda. – Delray Beach, FL: St. Lucie Press, 1996. – 148 p.
390. *Shearer R.W.* Police Officer Stress: New Approaches for Handling Tension // The Police Chief. – August 1993. – P. 96-99.
391. *Shechan R., Corder G.* Introduction to Police Administration. – Cincinnati, 1989. – 276 p.
392. *Sheeham R. & Corder G. W.* Police Administration. – 3-rd ed. – Cincinnati, OH: Anderson, 1995. – 448 p.
393. *Sherman L.* The Cases of Police Behavior: The Current State of Quantative Research // Journal of Research in Crime and Delinquency. – 1980. – P. 69-100.
394. *Sherman L. W. & Bennis W.* Higher education for police officers: The central issues // Police Chief. – 1977. – № 44. – P. 32.

395. *Sherman L. W. & The National Advisory Commission on Higher Education for Police Officers* (1978). The quality of police education. – San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1978. – 172 p.
396. *Sherman L. W. and Blumberg M.* Higher education and police use of deadly force // *Journal of Criminal Justice*, 1981. – № 9. – P. 317-318.
397. *Sherman L.A., Milton, C.H., Kelly, T.V.* Team Policing: Seven Case Studies. – Washington, D.C.: Police Foundation. – 1973. – 248 p.
398. *Sherman L.W.* Middle Management and Police Democratization: A Reply to John E. Angell // *Criminology*. – 1975. – № 12(4). – P. 367–377.
399. *Sherman L.W.* Scandal and Reform. – Berkeley: University of California Press, 1978. – 212 p.
400. *Shpielberger Ch.* Police Selection and Evaluation. – Washington: Hemisphere Publishing Corporation. – 1979. – 256 p.
401. *Simon H. A.* On Concept of Organizational Goal // *Administrative Science Quarterly*. – Vol. 9, № 1, June 1964. – P. 252-253.
402. *Simpson A.E.* Accreditation and its significance for programs of higher education in criminology and criminal justice: A review of the literature. Joint Commission Criminology and Criminal Justice Education and Standards. – Chicago: University of Illinois at Chicago. – 1979. – 136 p.
403. *Sirene W.H., Kelly J.M., Malone M.V.* Leadership in Developing the Organizational Ethic. – Quantico, VA: FBI Academy, 1995. – P. 228 p.
404. *Skolnick J.* Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society. – 3rd ed. – NY: MacMillan College Publishing Company, Inc., 1994. – P. 44.
405. *Skolnick J.* The Politics of Protest. – NY: Simon & Schuster, 1969;
406. *Skolnick J.H.* Justice Without Trial. – NY: Wiley, 1969. – 264 p.
407. *Skolnick, J.* Justice Without Trial. – 3-rd ed. – NY: MacMillan College Publishing CO., 1994. – 304 p.
408. *Skolnick J.H., Fyfe J.J.* Above the Law: Police and the Excessive Use of Force. – NY: Free Press, 1993. – 192 p.
409. *Slater H., Reiser M.* A Comparative Study of Factors Influencing Police Recruitment // *Journal of Police Science and Administration*. September 1988. – P. 168-174.
410. *Smith A. B., Locke B. & Walker W.* Authoritarianism in college and non-college oriented police // *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 1967. – № 58(1). – P. 128.
411. *Smith A.B., Locke B. & Fenster A.* Authoritarianism in policemen who are college graduates and non-college police // *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*. – 1970. – № 6. – P. 313-315.
412. *Smith D. C. and Ostrom E.* The effects of training and education on police attitudes and performance: A preliminary analysis // In H. Jacob (ed.), *The potential for reforms in criminal justice*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1974. – P.59.
413. *Smith D., Gray J.* Police and People in London. – L., 1983. – 344 p.

414. *Somodevilla S.A.* Stress Management in the Dallas Police Department. – Dallas: Psychological Services Unit, Dallas, Texas, Police Department, 1978. – 268 p.
415. Source of criminal justice statistics. – Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 1997. – 340 p.
416. Sourcebook: Section 13/ Pre-Employment Training Programs. – Washington, D.C.: International Association of Directors of Law Enforcement Standards and Training. 1997. – 544 p.
417. *Sparrow M.K., Moore M.H., Kennedy D.M.* Beyond 911: A new Era for Policing. – NY: Basic Books, 1990. – 288 p.
418. *Stacey R.* Managing the Unknowable. – San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992. – P. 324 p.
419. *Stahl G., Staufenberger R.* Police Personnel Administration. – Washington: Police Foundation, 1974. – 376 p.
420. *Stead Ph.* The Police of France. – NY, 1983. – 288 p.
421. *Stephens W.R.* Careers in Criminal Justice. – Boston: Allyn and Bacon, 1999. – 92 p.
422. *Sterling D., Spero and John M. Capozzola.* The Urban Community and Its Unionized Bureaucracies. – NY: Dunellen Publishing Co., Inc., 1973. – 192 p.
423. *Sterling J. W.* The college level entry requirements // The Police Chief. – 1974. – № 41(8). – P. 28.
424. *Stewart T.A.* Intellectual Capital. – NY: Doubleday Currency, 1997. – 396 p.
425. *Stiggers J.* Police Recruitment and Selection in Lower Saxony and Hamburg // Police World. – 1985. – P. 9.
426. *Stillman F.A.* Line of Duty Deaths: Survivor and Departmental Responses // National Institute of Justice, Research Brief. – January 1987. – P. 82-88.
427. *Stojkovic S. and Lovell R.* Corrections: An Introduction. – 2-nd ed. – Cincinnati: Anderson, 1997. – 336 p.
428. *Stoller H.E.* Need for Achievement in Work Output Among Policemen: Doctoral dissertation. – Illinois Institute of Technology, 1977. – 428 p.
429. *Stone A.R., DeLuca S.M.* Police Administration: An Introduction. – 2-nd ed. – Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994. – P. 458.
430. *Stratton J.G.* Police Stress and the Criminal Investigator // The police Chief. – February 1979. – P. 20-24.
431. *Stratton J.G.* Police Stress: An Overview // Police Chief. – April 1978, № 45/4. – P. 58-61.
432. *Strawbridge P. and Strawbridge D.* A networking guide to recruitment selection, and probationary training of police officers in the major police departments of the United States of America: Monograph. – NY: John Jay College of Criminal Justice, 1990. – 324 p.
433. *Superko R.H., Bernauer E., Vars J.* Effects of a Mandatory Health Screen and Physical Maintenance Program for Law Enforcement Officers // The Physician and Sports Medicine. – 1988. – №16(9). – P. 99-109.
434. *Suriya S.K.* The Representation of Visible Minorities in Canadian Police: Employment Equity Beyond Retic // Police Studies. – Vol. 16. – № 2. – 1993. – P. 44-46.

435. *Swanson C.* An uneasy Look at College Education and the Police Organization // *Journal of Criminal Justice.* – 1977. – № 5(4). – P. 311-320.
436. *Swanson C.R., Territo L., Taylor R.W.* Police Administration. – 3-rd ed. – NY: Macmillan, 1993. – 528 p.
437. *Swanson C.R., Territo L., Taylor R.W.* Police Administration: structures, processes, and behavior. – Upper Saddle River, NJ, 1998. – 516 p.
438. *Taylor F.W.* Scientific Management. – NY: Harper & Row, 1947. – 244 p.
439. *Taylor F.W.* The Principles of Scientific Management. – New York: Harper & Row, 1947. – 148 p.
440. *Taylor M., Pease K.* Psychological Testing and Police Recruit Selection // *Eurocriminology.* – Warsaw. 1988. – Vol. 2. – P. 55-57
441. *Tenney C. W., Jr.* Higher education programs in law enforcement and criminal justice. – Washington, DC: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1971. – 280 p.
442. *Territo L., Halsted J.B., Bromley M.L.* Crime and Justice in America: A Human Perspective. – 5-th ed. – Boston: Butterworth-Heinemann, 1998. – 368 p.
443. *Territo L., Sewell J.* Stress Management in Law Enforcement. – Durham, NC: Carolina Academic Press, 1999. – 248 p.
444. *Terry W.C.* Criminal justice faculty and criminal justice students // *Journal of Criminal Justice.* – 1980. – № 8. – P. 287-298.
445. The AELE Workshop on Discipline and Internal Investigations. – Chicago: AELE Law Enforcement Legal Center, 2000. – 228 p.
446. *The Challenge of Crime in a Free Society.* – Washington, D.C.: Government Printing Office, 1967. – 216 p.
447. *The FBI National Academy.* – Quantico, 1994. – 256 p.
448. *The FBI National Academy.* – Washington: U.S. Department of Justice, 1995. – 264 p.
449. *The Illinois Advisory Committee the U.S. Commission on Civil Rights: Police protection of the African American Community in Chicago: An Update.* – June 1999. – 228 p.
450. The impact of electronic paging and on-call policies on overtime pay under the FLSA // *The Labor Lawyer (ABA).* – Summer 1995, № 11 (2). – P. 231-246.
451. *The National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals, Police.* – Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1973. – 584 p.
452. *The New York Times.* – 1989, January 13.
453. *The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report: The Police.* – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967. – 236 p.
454. *The Top 100: The Fastest Growing Careers for the 21-th Century.* – Chicago: Fergbson Publishing Company, 1998. – 296 p.
455. *Thibault E.A., Lynch L.M., McBride R.B.* Proactive Police Management. – 2-nd ed. – Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1990. – 572 p.
456. *Thibault E.A., Lynch L.M., McBride R.B.* Proactive Police Management. – 4-th ed. – Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998. – 588 p.
457. *Toch H., Klofas J.* Alienation and Desire for Job Enrichment Among Correction Officers // *Federal Probation.* – 1982. № 46. – P. 322-327.

458. *Tosi H.L., Rizzo J.R., and Carrol S.J.* Managing the Organizational Behavior. Marshfield, MA: Pitman, 1986. – 326 p.
459. *Trojanowicz J.M. and Trojanowicz R.C.* The role of college education in decision making // Public Personnel Review. – January, 1972. – P. 29-32.
460. *Trottier A., Brown J.* Police Health: A Physician's Guide for the Assessment of Police Officers. – Canada Communication Group, 1994. – 228 p.
461. U.S. Commission on Civil Rights, For All the People... By All the People: A Report on Equal Opportunity in State and Local Government Employment. – Washington, D.C.: Government Printing Office, 1969. – 268 p.
462. U.S. Equal Employment Opportunity Commission and U.S. Department of Justice. The Americans with Disabilities Act: Questions and Answers. – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, July 1991. – 272 p.
463. U.S. Equal Employment Opportunity Commission. The Americans with Disabilities Act: Your Responsibilities as an Employer. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, July 1991. – 260 p.
464. U.S. Equal Employment Opportunity Commission: An Overview. – Washington: The U.S. EEOC, 2000. – P. 244 p.
465. *Uchida C.D.* The Development of the American police: A Historical Overview // In: Criminal Justice in America. – NJ: Upper Saddle River, 1996. – P. 73-88.
466. Uniform Crime Report. – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1970. – P. 342.
467. Uniform Crime Report. – Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 1997. – 396 p.
468. *Victor J.* Police Stress: Is Anybody Out There Listening? // New York Law Enforcement Journal, June 1986. – P. 19-20.
469. Victoria Police Force. – Canberra, 1985. – 440 p.
470. *Violanti J.M.* Alcohol abuse in policing: prevention strategies // FBI Law Enforcement Bulletin, v. 68. – № 1. – January 1999. – P. 16.
471. *Violanti J.M.* The mystery within: understanding police suicide. // FBI Law Enforcement Bulletin, v. 64, February 1995. – P. 19-23.
472. *Violanti J.M., Marshall J., Howe B.* Police, Alcohol, and Coping: The Police Connection // Journal of Police Science and Administration. – 1984. – № 13. – P. 106-110.
473. *Vittrup K.* The National Police of Denmark. – USA. FBI, Quantico, 1989. – 172 p.
474. *Volanti M., Aron F.* Police Stressors: Variations in Perception Among Police Personnel // Journal of Criminal Justice. – Vol. 23, 1995. – P. 287-294.
475. *Wagner M., Brzeczek, R.* Alcohol and Suicide: A Fatal Connection. // FBI Law Enforcement Bulletin. – March 1983. – P. 7-15.
476. *Walker S.* Popular Justice: A History of American Criminal Justice. – NY: Oxford University Press, 1980. – 328 p.
477. *Walker S.* The Police in America: An Introduction. – 2-nd ed. – NY: McGraw Hill, 1992. – 368 p.
478. *Ward R. H. & Webb V. J.* Quest for quality. – NY: University Publications, 1984. – 236 p.

479. *Warner J.L.* Police Professional Standards in the United States: Unpublished doctoral dissertation. – Central Missouri State University: Warrsburg, 1990. – 357 p.
480. *Wattendorf G.* Interviewing Employees about Criminal Conduct // *Police Chief*. – 1993. – July. – P. 12-14.
481. *Weber M.* Bureaucracy, in Richard J. Stillman n (Ed.), *Public Administration*. – 6-th ed. – Boston: Houghton-Mifflin Company, 1996. –380 p.
482. *Weber M.* *The Theory of Social and Economic Organization*. – L.: Oxford University Press, 1947. – 400 p.
483. *Wegener W.F.* Preparatory Police Academy Training // *Law and Order*. – March 1996. – P. 49-52.
484. *Weinblatt R.B.* New Police Training Philosophy: Adult Learning Model on Verge of Nationwide Rollout // *Law and Order*, August 1999. – P. 84-90.
485. *Weinblatt R.B.* The Paramilitary vs. Academic Training // In: *Law and Order*. – December 1999. – Vol. 47. – № 12. – P. 29.
486. *Westley W.A.* *The Police: A sociological Study of Law, Custom, and Morality*: Ph.D. dissertation. – University of Chicago, 1951. – 420 p.
487. *Westley W.A.* *Violence and the Police*. – Cambridge: The Mit Press, 1970. – 256 p.
488. *Weston P., Fradley Ph.* *Police Personnel Management*. USA. – NY, 1980. – 248 p.
489. *Whight Th.* Preemployment Background Investigations // *FBI Law Enforcement Bulletin*. – 1991. – November. – P. 21.
490. *Whisenand P.M., Ferguson R.F.* *The Managing of Police Organizations*. – NJ: Prentice-Hall, 1973. – 376 p.
491. *Whisenand P.M., Rush G.E.* *Supervising Police Personnel*. – Upper Saddle River, NJ.: Prentice Hall, 1998. – 368 p.
492. *Whright K.* *Effective Prison Leadership*. – Binghamton, NY: William Neil, 1994. – 248 p.
493. *Wilson J.Q.* *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. – Glenview, Il.: Basic Books, 1989. – 168 p.
494. *Wilson O.W., McLaren R.* *Police Administration*. – NY: McGraw-Hill, 1977. – 380 p.
495. *Witkin G.* When the Bad Guys are Cops // *Newsweek*. – September 1995. – P. 20.
496. *Yuille J.* *Police Selection and Training*. – Boston: NATO ASI Series, 1986. – 192 p.
497. *Zalman M.* A heuristic model of criminology and criminal justice. The Joint Commission on Criminology and Criminal Justice Education Standards. – Chicago: University of Illinois at Chicago, 1981. – 184 p.
498. *Zappile R.A.* The Philadelphia Police Department's Response to the Americans with Disabilities Act // *The Police Chief*. –March 1993. – P. 49-52.
499. *Ziskind D.* *One Thousand Strikes by Government Employees*. – NY: Columbia University Press, 1940. – 136 p.

Архивные судебные дела

1. *Adair v. City of Kirkland*, #98-35019, 1999 U.S. App. Lexis 8274; second decision at 1999 U.S. App. Lexis 18328, 175 F.3d 707, 5 WH Cases2d (BNA) 883 (9th Cir.). {N/R};
2. *AFSCME v. Louisiana*, ' 96-30982, 145 F.3d 280, 1998 U.S. App. Lexis 15054 (5th Cir.). {N/R}
3. *Albany NY Times-Union*, (June 25,1997). Page B-2. [1997 FP 167]; affirmed, 1999 N.Y. App. Div. Lexis 4424.)
4. *Altman v. Minn. Dept. of Corrections*, ' 98-CV-1075, 1999 U.S. Dist. Lexis 14897, 80 FEP Cases (BNA) 1166 (D. Minn., 8/9/99). [1999 FP 152-3];
5. *Arkansas. St. Police Commission v. Smith*, # 98-1096, 338 Ark. 354, 994 S.W.2d 456, 1999 Ark. Lexis 381. [1999 FP 147-8] ;
6. *Ashland (City of) v. F.O.P. L-3*, 888 S.W.2d 667 (Ky. 1994). {N/R}
7. *Balint v. Carson City*, ' 96- 17342, 144 F.3d 1225; 1998 U.S. App. Lexis 10452, 76 FEP Cases (BNA) 1846. [1998 FP 123];
8. *Baustian v. Louisiana*, 1995 U.S.Dist. Lexis 14774 & 18143 (E.D.La.). {N/R} ;
9. *Bell v. Minnesota*, ' CV 3-95-857, 36 G.E.R.R. (BNA) ' 1760 (D. Minn. 1998). [1998 FP 107] ;
10. *Bennett v. Co. of Suffolk*, 30 F.Supp.2d 353, 1998 U.S. Dist. Lexis 20221, 78 FEP Cases (BNA) 1536 (E.D.N.Y.);
11. *Bergen v. Siler*, 76 FEP Cases (BNA) 31 (NJ AppDiv. 1998). {N/R};
12. *Bobo v. United States*, 136 F.3d 1465 (Federal Circuit 1998).
13. *Borshel v. City of Perry*, 514 N.W. 2nd 565 (Iowa 1994).
14. *Boyd v. Borg-Warner*, 80 FEP Cases (BNA) 725, 1999 U.S. Dist. Lexis 13974 (S.D.Fla. 1999). {N/R};
15. *Brennan v. New York City Police Department.*, #97-7779, 1998 U.S. App. Lexis 1923 (Unpub. 2nd Cir.). {N/R};
16. *Brockell v. Norton*, 732 F.2d 664 (8th Cir. 1984
17. *Brukieva v. Police Commissioner of Baltimore*, 263 A.2nd 210 (Md.1970
18. *Butler, Grievance of (vs. VT State Police. Real Party in Interest)*, 697 A.2d 659 (Vt. 1997). [1998 FP 26-7];
19. *Calhoun v. Cmsnr. Balt. City Police*, 103 Md.App. 660, 654 A.2d 905 (1995). [1995 FP 140];
20. *Caro v. Dallas*, 1998 U.S. Dist. Lexis 13070, 17 F.Supp.2d 618 (N.D.Tex). [1999 FP 11];
21. *Champ v. Baltimore County, et al.*, № Har 93-4031, April 19, 1995.
22. *Charleston Prof. Firefighters, IAFF #317 v. Accuosti, Kanawha Co. Cir. Ct.* ' 85-Misc-309. FP #141:01;
23. *City and County of San Francisco*, 43 Cal. Rptr. 2d 421, Cal. App. 1995.
24. *City of Canton, Ohio v. Harris*, 109 S. Ct. 1197, 1989.
25. *City of N.Y. v. Steiner, Walters, and Locurto* (1998). [1999 FP 23];
26. *Civ. Serv. Cmsn. v. Iowa (Montz)*, 522 N.W.2d 82 (1994). [1995 FP 55-6]
27. *Class v. New Jersey L.I.C.*, 746 F.Supp. 776 (N.D. Ill. 1990);
28. *Coady v. Steil*, ' 98-3569, 187 F.3d 727, 1999 U.S. App. Lexis 18655 (7th Cir.). [1999 FP 152-3];

29. *Cooper v. Dayton*, 696 N.E.2d 640, 120 Ohio App.3d 34, 1997 Ohio App. Lexis 2495; cert. den., 1997 Ohio Lexis 2848. [1999 FP 110];
30. *Cox v. Daytona Beach*, #98-617, - 618, 37 (1826) G.E.R.R. (BNA) 1051 (M.D. Fla. 1999). {N/R};
31. *Cullen v. Bratton*, 658 N.Y.S.2d 26, 1997 N.Y. App.Div. Lexis 5925. [1998 FP 106];
32. *Cutliffe v. Cochran*, 117 F.3d 1353, 1997 U.S.App. Lexis 19964, 13 IER Cases (BNA) 132 (11th Cir. 1997), relying on *Terry v. Cook*, 866 F.2d 373 (11th Cir. 1989). {N/R}
33. *David v. Baniszewski*, 1998 U.S. App. Lexis 31806 (Unpub., 10th Cir.). [1999 FP 76-7].
34. *Davis v. City of Dallas* 777 f. 2d 205 (5th Cir. 1985, Certiorari Denied to Supreme Court May 19, 1986.
35. *Davis v. City of Dallas*, 1985 U.S. App. Lexis 26382, 39 FEP Cases (BNA) 744, 777 F.2d 205 (5th Cir.).
36. *Deguzis v. Jandreau*, 27 Conn.App. 421, 606 A.2d 52 (1992). [1992 FP 151-2];
37. *Delabara v. Nassau County Police*, 632 N. E. 2d 1251. N.Y. 1994.
38. *DeTeresi v. City of Los Angeles*, L.A.Co. Docket # BC052988; 107 (223) L.A.D.J. V&S 6. (Super.Ct. 1994). [1995 FP 35];
39. *DeVito v. Culross*, 633 N.Y.S.2d 76 (A.D. 1995). [1996 FP 70-1] ;
40. *DiNatale v. Levitt*, 547 N.Y.S.2d 646 (A.D. 1989) ;
41. *Drake v. City of Ft. Collins*, 55 FEP Cases (BNA) 600 (10th Cir. 1991) ;
42. *E.E.O.C. v. Ins. Co. No Amer.*, 49 F.3d 1418 (9th Cir. 1995). [1995 FP 83];
43. *Edwards v. Goldsboro*, 178 F.3d 231, 15 IER Cases 333, 1999 U.S. App. Lexis 9088 (4th Cir.). {N/R}}
44. *EEOC v. New York*, 1996 U.S.Dist. Lexis 9595 (S.D.N.Y.). [1997 FP 3];
45. *EEOC v. Atlas Paper*, 868 F.2d 1487, 1989 U.S. App. Lexis 1761, 56 FEP Cases (BNA) 1692.{N/R}
46. *Eilers v. Civil Service Commision.*, 544 N.W.2d 463 (Iowa App. 1995). [1996 FP 165]
47. *Fazio v. San Francisco*, 1997 U.S.App. Lexis 27289, 125 F3d 1328 (9th Cir.). [1997 FP 169];
48. *Fields v. Minn. Police Recruitment Sys.*, ' C1-97-517, 1998 Minn. App. Lexis 125; stlmnt. rptd. at 36 G.E.R.R. (BNA) ' 1793 (1998). [1999 FP 28];
49. *Fraternal Order of Police v. Mehrling*, 343 Md. 155, 680 A.2d 1052 (1996). [1997 FP 89-90]
50. *Fredrick v. Dist. of Col.*, #1:96CV02093, 37 (1816) G.E.R.R. (BNA) 662 (D.D.C. 5/6/99). {N/R} ;
51. *Fritzhall v. Bd. Police Cmsnrs.*, 868 S.W.2d 20 (Mo.App. 1994). {N/R};
52. *Gastner v. Griffith*, 631 N.Y.S.2d 1018 (Sup. 1995). [1996 FP 76];
53. *Gately v. Mass.*, ' 92-13018-MA (D.Mass. 1998. Prior decisions at 811 F.Supp. 26 (D.Mass. 1992), 1993 WL 591563 (D.Mass. 1993), and 2 F.3d 1221, 1993 U.S.App. Lexis 20833 (1st Cir. 1993). [1998 FP 115];
54. *GTE and IBEW L-289*, 103 LA (BNA) 1205 (Duff, 1994). [1995 FP 86-7] ;
55. *Guardians Assosiation v. Civil Service Commission*, 630 F2d 79 (2d Cir. 1980
56. *Gunnell v. Utah Val. St. College*, 152 F.3d 1253, 1998 U.S. App. Lexis 20205 (10th Cir.). [1999 FP 59];

57. *Hafford v. Seidner*, 167 F.3d 1074, 1999 U.S. App. Lexis 2598 (6th Cir.). {N/R} ;
58. *Hamm v. NYC Comptroller*, 1998 U.S. Dist. Lexis 2345 (S.D.N.Y.). [1998 FP 68];
59. *Harper Woods (City of) and Police Ofcfs. Lab. Council*, FMCS #96-16880-3 (Chiesa 1997). {FP Doc. #5650} [1997 FP 168-9];
60. *Harter v. Vernon*, 953 F.Supp. 685 (M.D.N.C. 1996). {N/R};
61. *Helvey v. City of Maplewood*, ' 97-2474, 154 F.3d 841, 1998 U.S. App. Lexis 21481, 14 IER Cases (BNA) 559 (8th Cir.). [1999 FP 40-1];
62. *Henry v. City of Sherman, Tex.*, 117 S.Ct. 1098 (1997).
63. *Hipp v. Liberty National.*, ' 95-1332 (M.D.Fla.), rptd. earlier on procedural matters at 973 F.Supp. 1033. [1998 FP 131]
64. *Howard Co. Police Ofcfs. Assn. v. Howard Co.*, #98-1236, 126 Md. App. 319, 728 A.2d 795, 1999 Md. App. Lexis 93. [1999 FP 134];
65. *Kendrick v. Bd. of Police Cmsnrs. of K.C. Mo.*, 945 S.W.2d 649, 1997 Mo.App. Lexis 948. [1998 FP 91-2];
66. *Kibbe v. City of Springfield*, 777 F. 2d 801 (1985).
67. *Kirkland v. Department of Correctional Services*, 7 FEP 694, 1974.
68. *Kuntz v. City of New Haven, et al.*, № N-90-480 (JGM), March 3, 1993.
69. *LaGorio and Robinson v. City of Los Angeles*, L.A. Super.Ct., 37 (1800) G.E.R.R. (BNA) 221; p. B-1 L.A. Times, Art. #0990014381, 2/15/99. [1999 FP 51];
70. *Lanning v. SEPTA*, 1999 U.S. App. Lexis 14607, 181 F.3d 478, 80 FEP Cases (BNA) 221 (3rd Cir). [1999 FP 137-8];
71. *Latino Officers Assosiation v. City of New York.*, 1998 U.S. Dist. Lexis 2018 (S.D.N.Y.). [1999 FP 72];
72. *Lockard v. Pizza Hut*, Nos. 97-7027, 97-7078, 1998 U.S. App. Lexis 31198, 162 F.3d 1062, 78 FEP Cases 1026 (10th Cir.). [1999 FP 28-9];
73. *Los Ang. Police Prot. League v. City of Los. Ang.*, 42 Cal.Rptr.2d 23, 10 IER Cases (BNA) 1192, 1995 Cal.App. Lexis 563. [1995 FP 154];
74. *Los Angeles County Civil Service Commission v. Superior Court*, 588 p.2d 249, Cal. 1978.
75. *Lugo v. City of Newburgh*, 618 N.Y.S.2d 420 (A.D. 1994). [1995 FP 138])
76. *Lynch v. Tiffenbach*, 14 Ohio App.3d 174, 470 N.E.2d 445 (1984);
77. *Malafa v. N. Dak.*, ' 2:97cv73 (D.N.D. 1998). [1999 FP 58-9].
78. *McCusker v. Atlantic City*, 959 F.Supp. 669 (D.N.J. 1997). {N/R}.
79. *McGowan v. Burstein*, 71 N.Y.2d 729, 525 N.E.2d 710 (1988);
80. *McGuire v. Arizona Protection Agency*, 609 P.2nd 1080 (1988)
81. *McKenna v. Strabane Twp.*, 700 A.2d 577 (Pa. Cmwlt. 1997). {N/R};
82. *Melton v. City of Atlanta*, 324 F.Supp, 315. N.D.Ga. 1971.
83. *Melton v. City of Atlanta*, 324 F.Supp, 315. N.D.Ga. 1971.
84. *Merrimack Co. Dept. of Corr. and State Emplees. Assn.*, 102 LA (BNA) 1096 (McCausland, 1994). [1995 FP 5] ;
85. *Mescall v. Rochford*, 655 F.2d 111, 7th Cir. 1981;
86. *Mescall v. Rochford*, 655 F.2d 111, 7th Cir. 1981;
87. *Minnesota v. City of Minneapolis*, ' 3-1700-9161-2, 35 (1741) G.E.R.R. (BNA) 1515 (MNHumRts. 1997). [1998 FP 43-4] ;
88. *Mora v. Genova*, # 97 C 7765, 1998 U.S. Dist. Lexis 2258 and 13216 (N.D. Ill. 1999). [1999 FP 93])
89. *Morton v. Bell*, 452 S.E.2d 103 (Ga. 1995). [1996 FP 7];

90. *Moses v. Wytheville*, 959 F.Supp. 334 (W.D.Va. 1997). [1998 FP 91];
91. *Muller v. Conlisk*, 429 F. 2nd 901 (7th Cir. 1970)
92. *Municipality of Anchorage v. Anchorage Police Department Employee's Association*, 829 P.2nd 1080 1080, Alaska, 1992; City and County of San Francisco, 43 Cal. Rptr. 2d 421, Cal. App. 1995.
93. *National Treasury Employees Union v. Von Raab*, 489 U.S. 656 (1989)
94. *Newbury v. Natl. Press Club*, 1997 U.S. Dist. Lexis 14220 (D.D.C.). [1997 FP 163]
95. *Ohio Highway Patrol and Fraternal Order of Police*. 105 LA (BNA) 110 (Feldman, 1995). [1996 FP 3]
96. *Peter v. Bellinger*, 159 N.E. 2nd. 528 (1959);
97. *Peterson v. City of N.Y.*, 1998 U.S. Dist. Lexis 7082 (S.D.N.Y.). [1998 FP 115];
98. *Pickering v. Board of Education*. 88 S.Ct. 1731, 391, U.S. 563 (1968), at p. 568).
99. *Pietras v. Farmingville Fire Dist.*, # 98-7334 & 98-7486, 180 F.3d 468, 1999 U.S. App. Lexis 13415, 80 FEP Cases (BNA) 307 (2nd Cir.). [1999 FP 137-8];
100. *Police Officers' Guild v. Washington*, 369 F. Supp. 543, D.D.C. 1973;
101. *Police Officers' Guild v. Washington*, 369 F. Supp. 543, D.D.C. 1973;
102. *Porta v. Dukes*, ' 98-2721, 1998 WL 470146, 1998 U.S. Dist. Lexis 12325 (E.D.Pa.). [1998 FP 172]).
103. *Poter v. Murray City*, 760 F.2nd 1065 (10th Cir.1985), cert. Den. In 474 U.S. 849, 106 S.Ct. 145 (1986)
104. *Poulsen v. City of N. Tonawanda*, 60 FEP Cases (BNA) 1185 (W.D.N.Y. 1993). [1993 FP 60];
105. *Reich v. Board of Fire and Police commissioners*, 301 N.E. 2nd 501, Illinois, 1973.
106. *Rice v. City of St.Louis* 464 f. Supp. 138, E.D. Mo, 1978.
107. *Roberts v. Bratton*, 649 N.Y.S.2d 137 (A.D. 1996). [1997 FP 115];
108. *Robinson v. Sheriff of Cook County*, #98-2333, 167 F.3d 1155, 1999 U.S. App. Lexis 1801, 79 FEP Cases 203 (7th Cir. 1999). {N/R};
109. *Rodgers v. Co. of Yolo Sheriff's Dept.*, 889 F.Supp. 1284 (E.D.Cal. 1995). {N/R}
110. *Rodriguez v. City of Chicago*, 1997 U.S. Dist. Lexis 12251 (N.D.Ill.). [1997 FP 154-5])
111. *Rollison v. Gwinnett County*, 865 F.Supp. 1564 (N.D.Ga. 1994). [1995 FP 115)
112. *Roulette v. Dept. of Central Mgmt. Services*, 490 N.E.2d 60, 141 Ill.App.3d 394 (1986);
113. *Sager v. City of Woodland Park*, 543 F. Supp. 282 (1982).
114. *Sanders v. Dixmoor*, #98-3728, 178 F.3d 869, 79 FEP Cases 1729, 1999 U.S. App. Lexis 9043 (7th Cir.). {N/R} ;
115. *Santschi v. City of Festus*, U.S. Dist. Ct. ' 82-864C(D), 30 ATLA L. Rep. 165 (E.D. Mo. 1986).
116. *Scott v. Goodman*, 961 F.Supp. 424 (E.D.N.Y. 1997). [1998 FP 22];
117. *Simens v. Reno*, 960 F.Supp. 6 (D.D.C. 1997). {N/R}).
118. *Steadman v. Texas Rangers*, #97-20862, 179 F.3d 360, 1999 U.S. App. Lexis 14972, 15 IER Cases (BNA) 404. [1999 FP 153-4]
119. *Thomas v. Collins*, 323 U.S. 516, 1945;
120. *Town of Glastonbury v. Freedom of Information Commission*, 39 Conn. Sup. 257, 476 A.2d 1090 (1984
121. *Turpin v. Mallet*, 619 F. 2d 1961 (1980).

122. *U.S. v. City of Alma* (D. Ga). Ref: DOJ Press Rel. #CR-99-253 (6/99) {N/R}.
123. *U.S. v. City of Alma* (D. Ga). Ref: DOJ Press Rel. #CR-99-253 (6/99). {N/R};
124. *U.S. v. City of Ormond Beach*, ' 95-403-CIV-ORL-19,, 33 (1614) G.E.R.R. (BNA) 646 (M.D.Fla. 4/20/95). {N/R};
125. United States District Court, Eastern District of Michigan, Southern Division, Case № 96-73369.
126. *United States v. Leon*, 468 U.S. 897, 104 S.Ct. 3430 (1984)
127. *United States v. National Treasury Employees Union*, 513 U.S. 454 (1995)
128. *Urofsky v. Allen*, #98-1481, 1999 U.S. App. Lexis 1937, 167 F.3d 191 (4th Cir.). [1999 FP 56]
129. *Urofsky v. Allen*, 1998 U.S. Dist. Lexis 2139, 995 F.Supp. 634 (E.D.Va.) [1998 FP 54-5] REVERSED! See ' 98-1481, 1999 U.S. App. Lexis 1937 (4th Cir. 1999);
130. *Uske v. U.S. Postal Service*, 56 F.3d 1375 (Fed.Cir. 1995). [1996 FP 54
131. *Verri v. Nanna*, 972 F.Supp. 773 (S.D.N.Y. 1997). {N/R};
132. *Villarini v. Safir*, 669 N.Y.S.2d 21 (A.D. 1998). [1999 FP 7];
133. *Wahl v. City of Wichita*, 725 F.Supp. 1133 (D. Kan. 1989).
134. *Wallin v. Minn. Dept. Corr.*, 1998 U.S. App. Lexis 20085, 1998 WL 477227 (8th Cir.). [1998 FP 163 & 172-3];
135. *Weicherding v. Riegel*, № 97-3991, 160 F.3d 1139, 1998 U.S. App. Lexis 28216 [1999 FP 8-9].
136. *Wilbur v. Mahan*, 3 F.3d 214 (7th Cir. 1993). {N/R};
137. *Wiley v. Mayor of Baltimore*, 1995 U.S.App. Lexis 4148 (4th Cir.). [1995 FP 91]
138. *Williams v. City of Belvedere*, 72 Cal.App.4th 84, 84 Cal.Rptr.2d 658, 1999 Cal.App. Lexis 477. [1999 FP 107];
139. *Wimmer v. Suffolk Co. Police*, 176 F.3d 125, 1999 U.S. App. Lexis 8544, 79 FEP Cases (BNA) 1463. {N/R}
140. *Winthrop and IBPO* L-397, LAIG #5006 (Higgins 1994); 3 (9) Pub.Sfty.Lab. News (LRIS) 9. {N/R};

ОБ АВТОРАХ

ДЖУРКАНИН Томас Джозеф – исполнительный директор Иллинойского совета по правоохранительной подготовке и стандартам, вице-председатель наградного комитета при губернаторе штата Иллинойс, доктор философии, автор многочисленных публикаций по теории и практике полицейстики.

НЕГОДЧЕНКО Александр Владимирович – ректор Юридической академии МВД Украины (г. Днепропетровск), кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины; генерал-майор милиции; автор более 100 учебно-методических и научных публикаций по конституционному праву, теории управления в органах внутренних дел, безопасности жизнедеятельности, криминологии и профилактике преступлений.

СЕРГЕВНИН Владимир Анатольевич – директор Иллинойской академии полицейского корпуса, редактор журнала «Форум», кандидат исторических наук, доцент, преподавал и занимался научными исследованиями во Владимирском юридическом институте, Санкт-Петербургском университете (МВД, Россия), Университете штата Иллинойс, Университете Иллинойса, Западном Иллинойском Университете (США); автор 6 книг и более 60 статей.

Наукове видання

**Джурканін Томас Джосеф
Негодченко Олександр Володимирович
Сергєвнїн Володимир Анатолійович**

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦІЇ США

Монографія

російською мовою

*Редактор, оригінал-макет –
А.В. Самотуга*

*Редактор
І.М. Веріго*

*Коректор
О.А. Васюкова*

Підп. до друку 15.01.2004 р. Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура – Times.
Ум.-друк. арк. 23,00. Обл.-вид. арк. 23,75. Тираж – 300 прим. Замовлення №

Видавництво Юридичної академії МВС України
49005, м. Дніпропетровськ, пр. Гагаріна, 26, т. (056) 370-96-59

Видавництво Національного університету внутрішніх справ
м. Харків, пр. 50-річчя СРСР, 27
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру № від

Друкарня ПП «Ліра ЛТД»

362

49000, м. Дніпропетровськ, вул. Погребняка, 25/27
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру П № 14 від 13.07.2003 р.