

УДК 343.851

М. Г. Колодяжний, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник сектору дослідження проблем запобігання злочинності Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, асистент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, м. Харків

МІЖНАРОДНИЙ ВИМІР НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ ЗЛОЧИННОСТІ

Статтю присвячено аналізу й узагальненню міжнародно-правових актів, що регламентують участь громадськості щодо запобігання злочинності та її проявам. Здійснено класифікацію вказаних документів за критерієм масштабу їх дії на міжнародно-правові, національні, регіональні й місцеві.

Ключові слова: запобігання злочинності, протидія злочинності, громадськість, громадський вплив на злочинність, нормативне забезпечення запобігання злочинності, міжнародний досвід запобігання злочинності.

Нормативні підвалини міжнародної практики залучення населення до протидії злочинності є важливою складовою стратегії участі громадськості у запобіганні злочинності¹. Ця складова виступає нібито проміжним елементом між кримінологічною теорією запобігання злочинності та її безпосередньою реалізацією. Нормативне закріплення даного запобіжного напрямку виступає базисом для правозастосовної практики багатьох державних та недержавних органів і установ. Тому, розглядаючи питання про міжнародний

¹ Докладніше див.: Конгрессы ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию : сб. материалов : в 3 кн. / Нац. акад. правовых наук Украины ; НИИ изучения пробл. преступности им. акад. В. В. Сташиса ; кол. сост.: В. В. Голина, М. Г. Колодяжний ; под общ. ред. В. В. Голины. – Киев : Ред. журн. «Право Украины» ; Харьков : Право, 2013. – Кн. 2. – С. 93–96.

вимір нормативного забезпечення участі громадськості у запобіганні злочинності, слід наголосити на кількох важливих відправних моментах: 1) вказана діяльність є правотворчою, оскільки передбачає розробку та видання певних нормативно-правових актів у сфері участі громадськості у протидії злочинності; 2) самі нормативно-правові акти можуть розрізнятися між собою за різними ознаками (назва, юридична сила тощо); 3) ця діяльність має характеризувати роботу відповідних органів, що в ній задіяні; 4) суб'єкти правотворчої діяльності в даній царині можуть бути розподілені також за певними рисами (назва, масштаб діяльності, країна дислокації, характер підпорядкування) тощо.

Виконання цього наукового завдання пропонується шляхом класифікації нормативно-правових актів на підставі критерію масштабу їх дії, а саме: а) міжнародно-правові; б) національні; в) регіональні та г) місцеві.

До *міжнародно-правових* нормативно-правових актів, що містять значущі для розглядуваної практики підвалини залучення населення до запобігання злочинності, можна віднести документи відповідних міжнародних інституцій, що функціонують у даній площині. Це, звичайно, ООН як загальна міжнародна організація, що, в тому числі, здійснює видання спеціальних документів у зазначеній сфері.

До них можна віднести Резолюцію № 2002/13 Економічної і соціальної ради ООН «Заходи сприяння ефективному запобіганню злочинності», затверджену 24 липня 2002 р. на 37 пленарному засіданні. Цей документ є значущим для міжнародної теорії і практики протидії злочинності тому, що він виступає основою для сучасної правозастосовної практики органів кримінальної юстиції багатьох країн світу.

Ця Резолюція містить додаток під назвою «Керівні принципи для запобігання злочинності», у якому роз'яснюються важливі положення реалізації стратегії участі громадськості у запобіганні злочинності. При розгляді доктринальних засад документа підкреслюється, що участь громад і відносини партнерства становлять важливі елементи сучасної міжнародної концепції запобігання злочинності. Серед основних принципів запобігання злочинності ви-

ділено співробітництво різних суб'єктів, яке має бути невід'ємною частиною діяльності щодо ефективного запобігання злочинності, враховуючи широкий спектр її причин.

Указаний документ підкреслює, що, незважаючи на вирішальну роль урядів країн у протидії злочинності, активна участь громад та інших сегментів громадянського суспільства є суттєвим елементом результативного запобігання злочинності, що може виражатись у: визначенні пріоритетів запобіжної роботи; реалізації заходів профілактичної спрямованості; оцінці ефективності правоохоронної діяльності; контролі витрачання державних та інших асигнувань тощо¹.

Як бачимо, на приватний сектор² покласться реалізація низки важливих функцій у сфері протидії злочинності: організаційна, охоронна, контролююча та ін. Це свідчить про намагання створити на міжнародному рівні певну модель запобігання злочинності, за якою недержавним суб'єктам, з одного боку, буде делеговано частину видів діяльності органів держави, задіяних у сфері запобігання злочинності, а, з другого – підвищено концентрацію обов'язку і навіть відповідальності перших за успіхи у справі обмеження і мінімізації злочинності.

Для України вказані Керівні принципи для запобігання злочинності ООН є особливо актуальними і потребують окремого вивчення на предмет виваженого і послідовного запровадження стратегії участі громадськості у протидії злочинності, включаючи її контроль за освоєнням мільярдних бюджетних коштів, що виділяються як на виконання заходів державних і регіональних комплексних програм профілактики злочинності, так і на утримання органів кримінальної юстиції³.

¹ E/2002/INF/2/Add.2 // Резолюція Економічної і соціальної ради ООН «Заходи сприяння ефективному запобіганню злочинності» № 2002/13 від 24 липня 2002 р.

² Термін «приватний сектор» у західній теорії запобігання злочинності та відповідних нормативно-правових актах часто охоплює сукупність недержавних і громадських організацій у сфері запобігання злочинності.

³ Голіна В. В. Державне програмування і регіональне планування заходів запобігання злочинності в Україні : монографія / В. В. Голіна, С. Ю. Лукашевич, М. Г. Колодяжний ; за заг. ред. В. В. Голіни. – Х. : Право, 2012. – 304 с.

До міжнародно-правових нормативних актів, окремі положення яких стосуються громадського впливу на злочинність, можна віднести деякі конвенції. Так, у ст. 31 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р. прямо зазначається, що з метою розширення участі населення у запобіганні транснаціональній організованій злочинності необхідно поглиблювати розуміння суспільством її небезпечного характеру¹. Аналогічні положення закріплені у Конвенції ООН проти корупції (статті 13, 39) від 31 жовтня 2003 р.²

До нормативно-правових підвалин залучення населення до протидії злочинності на міжнародному рівні можна віднести законодавство Європейського Союзу. У 1999 р. Радою Європи було видано Рекомендації № R/96/8 «Політика боротьби із злочинністю й кримінальне право в Європі, що змінюється». В них можна у зв'язку з цим виділити три тези: 1) жодне суспільство не має збагачуватися за рахунок злочинності, тому основною метою політики боротьби зі злочинністю можна визначити не повне її викорінення, а тримання у можливо менших розмірах; 2) матеріальна й нематеріальна шкода для суспільства від злочинності має оцінюватись загалом відносно вартості заходів боротьби з нею; 3) громадськість повинна бути інформована про проблеми злочинності. Ані політика боротьби з нею, ані система кримінальної юстиції не можуть бути ефективними без доброзичливого ставлення громадськості й активної участі населення³.

Аналіз цих європейських положень дає підстави зробити висновок, що мета у виді знищення злочинності чи остаточного усунення її корінних причин є утопічною. Тому задля того, щоб кримінально-правова політика була ефективною й економічно обґрунтованою, необхідно розширювати альтернативні кримінальному впливу і державній репресії заходи, до яких належить більш широке використання громадського впливу на злочинність.

¹ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_789/page. – Заголовок з екрана.

² Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 2048.

³ Politique criminelle et droit penal dans one Europe en transformation – Conseil del'Europe. – Mars 1999. – P. 7–38.

Наступним рівнем нормативно-правових підвалин світової спільноти про участь громадськості у запобіганні злочинності є *національний*. Звичайно, проаналізувати законодавство усіх країн у межах однієї статті неможливо, але навести окремі, найбільш слушні приклади можна.

У США, де ефективну систему партнерства місцевих громад й правоохоронних органів можна назвати зразковою, законодавство сприяє створенню всіляких громадських організацій протидії злочинності із різноманітним правовим статусом. У Конституції США є навіть положення про те, що за населенням зберігається право на «цивільний арешт», однак через великий ризик порушення прав іншої особи цей нормативний припис участі громадськості у запобіганні злочинності на практиці майже не застосовується.

До нормативних підвалин участі громадськості у протидії злочинності на національному рівні можна віднести розробку й прийняття державних програм запобігання окремим видам злочинності. Наприклад у тих самих США, на виконання приписів Закону про боротьбу з насильницькими злочинами та правоохоронну діяльність від 1994 р., розробляється на федеральному рівні чимало профілактичних програм, спрямованих на усунення низки криміногенних чинників. Для усунення останніх у цих програмах передбачається широка участь представників місцевих громад.

Велику Британію також можна назвати країною з усталеними традиціями залучення приватного сектору для запобігання злочинності, що відповідає важливому принципу економічної доцільності правоохоронної діяльності (за рахунок використання безоплатної допомоги громадян). Навіть у період «тетчеризму» (1979–1990 рр.), для якого було характерним посилення державного реагування у відповідь на рівень криміногенності у державі, громадський вектор у кримінальній політиці став одним із домінуючих. Це виразилось у розробці різноманітних програм профілактики злочинності, пов'язаних із широким залученням громадськості до цієї діяльності.

У ФРН розширенню кола суб'єктів запобіжної діяльності також приділяється велика увага. У 2002 р. у цій країні було прийнято Закон про захист проти насильства, що стосується запобігання просям сімейного насильства. Видання цього нормативно-правового

акта обумовило, по-перше, «вибух» насильства у сфері сімейних відносин у багатьох землях ФРН, а, по-друге, необхідність подальшого формування нової концепції взаємодії поліції із громадянами у сфері профілактики різних кримінальних правопорушень.

Основну роль у запобіганні злочинності на сучасному етапі відіграють неполіцейські установи у виді різноманітних громадських організацій. У сфері захисту потерпілих, окрім поліцейських, цим напрямом роботи займаються: громадські консультаційні пункти (Beratungsstellen), групи самопомоги (Selbsthilfegruppen), громадські фонди (наприклад, «Weisser Ring», «Dignitas») тощо. Саме ініціатива громадськості та її остаточне законодавче закріплення надало можливість тісної взаємодії різних державних та недержавних німецьких інституцій у справі як обмеження сімейного насильства, так і запобігання іншим кримінальним проявам¹.

Корисним у даному контексті є досвід Швейцарії, у якій створюються законодавчі підвалини демонополізації надання державою правоохоронних послуг. Так, з метою уніфікації ринку приватних послуг із безпеки Конференція директорів кантональних служб юстиції та поліції відповідним листом у 2011 р. рекомендувала урядам кантонів (адміністративно-територіальні одиниці Швейцарії) ратифікувати і приєднатися до кінця 2012 р. до одного з двох конкордатів (договори між кантонами й Швейцарською Конфедерацією) про приватні послуги з безпеки².

Важливою складовою нормативного забезпечення участі громадськості у запобіганні злочинності на національному рівні є введення в дію відповідними законодавчими актами державних програм протидії злочинності. Такі документи із різними назвами, відмінним змістом існують у багатьох країнах світу, включаючи Україну. Наприклад, у Бразилії в рамках Національної програми громадської безпеки і громадянства передбачено чимало заходів,

¹ Коваленко В. И. Положительный опыт профилактической деятельности полиции земли Северной Рейн-Вестфалия (Германия) / В. И. Коваленко, А. Д. Корецкий, А. А. Щетинин // Философия права. – 2003. – №2. – С. 111–114.

² Докладніше див.: Мошак Г. Г. Розвиток кримінологічної думки у ФРН і в Україні (за матеріалами досліджень науковців Інститу вивчення проблем злочинності НАПрН України) : монографія / Г. Г. Мошак. – К. : Ред. журн. «Право України» ; Х. : Право, 2013. – С. 23–24.

що мають реалізовуватись в 11 великих містах. Основним суб'єктом втілення у життя багатьох пунктів даного документа є саме громадськість у різних її проявах: асоціації, ради, спілки, формування та окремі громадяни. У Чилі громадськість долучається до справи протидії злочинності згідно із прийнятою на державному рівні Національною стратегією громадської безпеки, в Угорщині – Національною стратегією соціального запобігання злочинності¹.

Подібна практика щодо розробки на національному рівні програм запобігання злочинності існує й на пострадянському просторі. Так, відповідно до Державної програми Російської Федерації «Забезпечення громадського порядку та протидія злочинності», затвердженої розпорядженням Уряду Російської Федерації від 6 березня 2013 р. № 313-р., громадськість визнається одним із головних суб'єктів запобіжної діяльності².

Більше того, керівництво правоохоронних органів Росії пішло на безпрецедентний для себе та практики запобігання злочинності у країнах СНД крок, пов'язаний із запровадженням існуючого вже багато десятиліть у західних країнах досвіду щодо матеріального заохочення громадян за надання інформації про вчинені злочини або активну участь у розкритті злочинів. Розмір винагороди залежить від ініціатора такої винагороди і на рівні міністра внутрішніх справ РФ може сягати 3 млн рублів (близько 80 тис. дол. США). Ці ініціативи оформлені відповідними документами³.

Аналогічна практика законодавчого оформлення широкої участі громадськості у запобіганні злочинності існує й у Республіці Білорусь. Наприклад, Державна програма боротьби зі злочинністю

¹ A/CONF.213/6 // Робочий документ «Забезпечення дієвості керівних принципів ООН в області запобігання злочинності» Дванадцятого конгресу ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя (Сальвадор, 12–19 квіт. 2010 р.). – С. 11.

² Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 6 марта 2013 г. № 313-р. – Режим доступа: <http://mvd.ru/documents/gosprogram/> Gosprogramma. – Загл. с экрана.

³ МВД обещает платить гражданам миллионы за добровольную помощь и доносы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/24aug2012/nagragdenie.html>. – Загл. с экрана.

та корупцією на 2010–2012 роки, затверджена Указом Президента Республіки Білорусь від 23 вересня 2010 р. № 485, у гл. 1 «Основні цілі, задачі й принципи державної програми» чітко регламентує, що генеральним завданням даного документа є залучення громадян й громадських об'єднань до боротьби зі злочинністю та корупцією¹.

Означене дає підстави дійти висновку, що стратегія використання сил громадськості у запобіганні і протидії злочинності набуває більш широкого розмаху, в першу чергу, через політичну волю і формування відповідного напрямку кримінологічної політики багатьох держав світу та оформлюється шляхом видання законодавства в цій сфері.

Наступним рівнем міжнародного виміру нормативного забезпечення участі громадськості у запобіганні злочинності є *регіональний*². Продовжуючи тематику розроблення документів щодо запобігання злочинності, слід відзначити, що відповідні нормативно-правові акти існують і на регіональному (обласному) рівні. Країни пострадянського простору мають значний досвід залучення населення до протидії різним видам злочинності відповідно до розроблених регіональних програм.

У Російській Федерації майже кожний її суб'єкт (республіки, автономні області, автономні округи, краї чи області, міста федерального значення) має відповідні нормативно-правові акти, що закріплюють положення про можливість та необхідність участі громадських об'єднань у профілактиці злочинності або охороні громадського порядку. Наприклад, Комплексна програма щодо зміцнення правопорядку, профілактики правопорушень, посилення боротьби зі злочинністю та протидії корупції у Краснодарському краї на 2010–2012 роки, затверджена постановою голови адміністрації (губернатора) Краснодарського краю від 29 грудня 2009 р.

¹ Об утверждении Государственной программы по борьбе с преступностью и коррупцией на 2010–2012 года [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь от 23 сентября 2010 г. №485. – Режим доступа: <http://www.prokuratura.gov.by/main.aspx?guid=10737>. – Загл. с экрана.

² Регіональний рівень нормативного забезпечення участі громадськості у запобіганні злочинності виділяється не у наднаціональному розумінні (наприклад, як певний окремий регіон світу чи сукупність країн), а як невід'ємна частина, складова національного рівня.

№ 1184, як основну мету і завдання називає саме залучення недержавних організацій і громадських об'єднань та окремих громадян до укріплення правопорядку¹.

Білоруські органи державної влади також приділяють достатню увагу законодавчому оформленню подібних ініціатив на регіональному рівні. Зокрема, Мінська обласна програма боротьби зі злочинністю та корупцією на 2011 рік, затверджена рішенням Мінської обласної Ради депутатів від 6 травня 2011 р. № 80, прямо зазначала про необхідність використання сил громадськості щодо протидії злочинності та корупції². Звичайно, що існують й інші приклади нормативного забезпечення реалізації указаної запобіжної стратегії у регіональному масштабі.

Місцевий рівень нормативного забезпечення участі громадськості у справі запобігання злочинності є логічним втіленням і продовженням дії документів на вищих рівнях. Він безпосередньо пов'язаний із тими рекомендаціями, що ініціюються з боку місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Як правило, діяльність місцевої громади та об'єднань громадян певної адміністративно-територіальної одиниці конкретної країни оформлюється відповідним документом. Його назва, суб'єкти видання, строк реалізації, очікувані результати можуть бути різними. Часто таким документом є саме програма профілактики певного виду злочинності, що розробляється за участю усіх зацікавлених сторін (органи кримінальної юстиції, муніципалітет, громадські організації тощо). Якщо програмно-цільовий підхід у запобіганні злочинності був характерним протягом певного часу для більш-менш розвинених країн із високим рівнем наукового потенціалу, то зараз різні профілактичні програми можна зустріти й у африканських, азійських та південноамериканських країнах.

¹ Об утверждении Комплексной программы по укреплению правопорядка, профилактике правонарушений, усилению борьбы с преступностью и противодействию коррупции в Краснодарском крае на 2010–2012 годы [Электронный ресурс] : постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 29 декабря 2009 г. № 1184. – Режим доступа: www.dmpkk.ru. – Загл. с экрана.

² Об утверждении Минской областной программы по борьбе с преступностью и коррупцией на 2011 год [Электронный ресурс] : решение Минского областного Совета депутатов от 6 мая 2011 г. № 80. – Режим доступа: www.minsk-region.gov.by. – Загл. с экрана.

Наприклад, у багатьох містах різних штатів США, як розвиненої країни з потужним науковим забезпеченням та політичною волею щодо розширення громадського впливу на злочинність, на підставі відповідних нормативно-правових актів вводяться в дію подібні програми, спрямовані на профілактику певного виду злочинності (неповнолітніх, наркотичної, насильницької, корисливої, мігрантів та ін.). Як правило, такі документи приймаються та обговорюються місцевою громадою (ЗМІ, церква, громадські організації, окремі громадяни), а також указані в них суб'єкти виступають й основними виконавцями.

У ФРН у багатьох містах, навіть невеликих, розробляються схожі програми. Наприклад, у м. Штутгарт з метою вироблення нестандартних підходів до запобігання молодіжній злочинності було впроваджено нормативно оформлений на місцевому рівні проект «Будинок запобігання молодіжній злочинності». Метою цієї програми стало зменшення рівня цього виду злочинності в даному місті шляхом об'єднання зусиль приватного сектору і поліції, а також розміщення усіх міських органів ювенальної юстиції в одній будівлі, що, окрім іншого, забезпечило оперативність вирішення кримінальних конфліктів¹.

В Англії та Уельсі з 2003 р. уся місцева влада зобов'язана приймати й затверджувати в установленому законодавством порядку стратегії профілактичної роботи з молоддю до 19 років. Багато із цих програм спираються на партнерство між місцевою владою та громадськими і некомерційними організаціями². До такого досвіду можна віднести програми запобігання і протидії злочинності, що приймаються місцевими органами влади у Російській Федерації, Республіці Білорусь, Республіці Казахстан та деяких інших країнах СНД.

Нормативне забезпечення участі громадськості на місцевому рівні не завжди має вигляд спеціальної програми чи плану. Місцеві органи державної влади можуть приймати й окремі закони, що

¹ Поиск путей предупреждения подростковой преступности в Штутгарте // Борьба с преступностью за рубежом. – 2002. – №2. – С. 23–35.

² A/CONF.203/11 // Семінар-практикум №3 «Стратегії й найкращі методи запобігання злочинності, зокрема відносно злочинності у містах та молоді, яка входить до груп ризику» Одинадцятого конгресу ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя (Бангкок, 18–25 квіт. 2005 р.). – 29 с.

прямо передбачають громадський вплив на злочинність. Наприклад, в м. Санкт-Петербург було розроблено Закон «Про участь громадян у забезпеченні правопорядку у Санкт-Петербурзі», прийнятий Законодавчим Зібранням цього міста 31 жовтня 2001 р. Цей закон закріплює предмет регулювання; правові основи, форми, умови участі та повноваження громадян у забезпеченні правопорядку у місті; координацію діяльності громадян та громадських об'єднань, які беруть участь у підтриманні законності в Санкт-Петербурзі; передбачає видачу учасникам даної діяльності спеціальних посвідчень, а також емблем; регламентує порядок заохочення громадян, які здійснюють профілактику місцевої злочинності. Крім цього, цей місцевий нормативно-правовий акт містить Положення про Міський штаб із координації діяльності громадян та громадських об'єднань, які беруть участь у забезпеченні правопорядку¹.

На нашу думку, головам обласних державних адміністрацій та мерам українських міст також слід перейняти зазначений позитивний міжнародний досвід із нормативного забезпечення участі громадськості на місцевому рівні.

Статья посвящена анализу и обобщению международно-правовых актов, регламентирующих участие общественности по предупреждению преступности и ее проявлений. Проведена классификация указанных документов по критерию масштаба их действия на: международно-правовые, национальные, региональные и местные.

The article is devoted to the analysis and synthesis of international legal acts, regulating the participation public prevention of crime and its manifestations. The classification of the indicated documents is conducted on the criterion of scale of their action on: international law, national, regional and local.

*Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем запобігання злочинності НДІ ВПЗ імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України (протокол № 12 від 9 жовтня 2013 р.).
Рецензент – доктор юридичних наук, професор
В. В. Голіна.*

¹ Об участии граждан в обеспечении правопорядка в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс] : Закон Санкт-Петербурга от 31 окт. 2001 г. – Режим доступа: <http://gov.spb.ru/law?d&nd=8355154&prevDoc=537932932>. – Загл. с экрана.