

УДК 343.85

С. С. Шрамко, здобувач Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, м. Харків

ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ

За результатами проведеного емпіричного дослідження розглянуто практичні питання взаємодії дільничних інспекторів міліції із громадськістю.

Ключові слова: громадськість, громадські формування з охорони громадського порядку, дільничні інспектори міліції, взаємодія, запобіжна роль громадськості.

Постановка проблеми. Оскільки діяльність із запобігання злочинності зачіпає багато сфер суспільного життя, вона передбачає узгодженість цілей і об'єднання зусиль державних органів та громадськості. Громадськість як суб'єкт запобігання злочинності характеризується сукупністю певних особливостей. Однією з таких особливостей є необхідність взаємодії з іншими суб'єктами запобігання кримінальним правопорушенням. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії із правоохоронними органами, Державною прикордонною службою, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань¹.

Провідна роль у взаємодії із громадськістю, яка бере участь у запобіганні злочинності, належить службі дільничних інспекторів

¹ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

міліції. Так, науковцями й практиками зазначається, що підтримка тісних зв'язків із громадськістю є одним із завдань та умов успішного виконання службових обов'язків дільничними інспекторами міліції. Дільничні інспектори повинні проводити зустрічі, наради з громадянами, громадськими формуваннями, на яких обговорюватиметься, як краще охороняти будинки, щоб запобігти крадіжкам, виявляти осіб, які схильні до вчинення правопорушень, та інші питання охорони громадського порядку. Крім цього, дільничні інспектори повинні проводити інструктажі членів громадських формувань, знайомити їх з оперативною обстановкою, навчати, як поводитися з порушниками порядку, здійснювати патрулювання разом із членами громадських формувань¹.

Зміст цих завдань дає змогу зрозуміти, що у своїй щоденній діяльності саме дільничні інспектори міліції найчастіше стикаються з проблемою підтримання правопорядку на дільниці обслуговування. Тому з огляду на значний обсяг роботи їх взаємодія з громадянами та залучення останніх до правоохоронної роботи є запорукою ефективної діяльності із запобігання злочинності.

Враховуючи зазначене, **метою статті** є дослідження сучасного стану взаємодії правоохоронних органів із громадськістю у сфері запобігання злочинності.

Ступінь наукової розробки проблеми. Взагалі теоретичні й практичні проблеми взаємодії правоохоронних органів із громадськістю у сфері протидії злочинності є предметом уваги переважно науки адміністративного права. Дослідженню цих питань присвячені праці О. М. Бандурки, Є. В. Додіна, М. І. Єропкина, В. К. Колпакова, Ю. С. Назара, В. І. Московця тощо. Разом із тим окремі наукові розробки щодо такої взаємодії висвітлювалися й у працях вчених-кримінологів, таких як В. В. Голіна, О. М. Джужа, О. М. Литвинов та ін.

Виклад основного матеріалу. Взагалі під взаємодією органів внутрішніх справ із громадськістю, зокрема, з громадськими фор-

¹ Стахура І. Б. Взаємодія дільничних інспекторів міліції з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку / І. Б. Стахура // Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти : тези Всеукр. наук.-практ. конф. – Львів : ЛьвДУВС, 2008. – С. 319.

муваннями з охорони громадського порядку, із залученням останніх до охорони громадського порядку слід розуміти як наявність між ними сталих контактів, що виникають та розвиваються на основі спільних інтересів, так і спільну боротьбу з правопорушеннями, зміцнення громадського порядку і громадської безпеки¹.

На погляд О. М. Литвинова, така взаємодія повинна організуватися на підставі двох фундаментальних принципів: урахування громадської думки та активної співпраці при вирішенні поставлених завдань. Перший – урахування громадської думки – передбачає її вивчення, постійний моніторинг, корегування пріоритетних цілей та завдань діяльності правоохоронних органів, а також систематичні звіти перед населенням². Як зазначає О. М. Костенко, ефективну громадську думку можуть мати тільки ті особи, які свідомо та безпосередньо беруть участь у суспільній практиці. І чим свідоміша й безпосередніша ця участь, тим ефективніша громадська думка³. Другий принцип – співпраця правоохоронних органів й громадськості – визначає їх сумісну діяльність для досягнення спільних цілей. Вона обумовлює в першу чергу активне залучення громадських формувань до охорони правопорядку й боротьби зі злочинністю, інтенсифікацію пошуку нових засобів, методів і форм спільної діяльності, розробку загальної стратегії й тактики запобігання злочинам й іншим правопорушенням⁴.

Відмічаючи складний характер взаємодії суб'єктів громадської й слідчої профілактики, Ф. А. Лопушанський підкреслив, що вона створює сприятливі умови для об'єднання їх зусиль, а це підвищує

¹ Бандурка О. М. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ : підручник / О. М. Бандурка, В. О. Соболев. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2000. – С. 379.

² Литвинов А. Н. Предупреждение преступлений и правонарушений. Профилактическая работа с населением : науч.-практ. пособие / А. Н. Литвинов. – М. : ЮРКНИГА, 2004. – С. 147.

³ Костенко А. Н. Социологическая и психологическая интерпретация проблемы эффективности общественного мнения в борьбе с преступностью / А. Н. Костенко // Материалы IV советско-западногерманского симпозиума по криминологии, уголовному праву и процессу. – Киев : Наук. думка, 1990. – С. 148.

⁴ Литвинов А. Н. Предупреждение преступлений и правонарушений. Профилактическая работа с населением : науч.-практ. пособие / А. Н. Литвинов. – М. : ЮРКНИГА, 2004. – С. 148.

антикриміногенний потенціал здійснюваних заходів, сприяє досягненню оптимальних результатів при значній економії сил та часу. Громадськість обізнана про особливості місцевих умов і фактичного стану боротьби з правопорушеннями на різних об'єктах, добре знайома з мешканцями, їх схильностями, звичаями та взаємовідносинами¹.

Заступник начальника Департаменту громадської безпеки МВС України А. Запорожцев у своєму виступі звернув увагу, що серед завдань, визначених перед дільничними інспекторами міліції, – налагодження реальної взаємодії із населенням. Це повинно відображатися у пошуку загальних точок дотику у вирішенні проблемних питань з організації роботи громадських формувань, наданні їм як практичної й методичної допомоги, так і матеріальної підтримки через органи державної влади та місцевого самоврядування². І від того, наскільки вони уміло будуть спиратися на допомогу громадськості, багато в чому залежатиме їх внесок в охорону громадського порядку та профілактику злочинів³.

Із метою з'ясування деяких практичних аспектів взаємодії дільничних інспекторів міліції із громадськістю у запобіганні злочинності нами було проведено дослідження шляхом анонімного анкетування дільничних інспекторів міліції. В опитуванні взяли участь 305 дільничних інспекторів м. Харкова та Харківської області. Так, на запитання «Скільки громадських формувань з охорони громадського порядку знаходиться на дільниці обслуговування?» 65 % респондентів відповіли, що таких на їх дільниці немає; 24 % дільничних інспекторів мають одне громадське формування з охорони громадського порядку на дільниці обслуговування; 5 % – два таких формування, а 6 % – понад два. При цьому 33 % респондентів, відповідаючи на запитання «Скільки, на Вашу думку, повинно бути

¹ Лопушанский Ф. А. Следственная профилактика преступлений: опыт, проблемы, решения / Ф. А. Лопушанский. – Киев : Наук. думка, 1980. – С. 181–182.

² Задача участковых инспекторов милиции – реальное взаимодействие с населением [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/ru/publish/article/800412>. – Загл. с экрана.

³ Профілактика злочинів : підручник / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін. ; за заг. ред. О. М. Джужи. – К. : Атіка, 2011. – С. 187.

громадських формувань профілактичної спрямованості на дільниці обслуговування?», вказали на те, що достатньо одного такого формування; 24 % опитуваних потребують два таких формування; 14 % – три; 16 % – від чотирьох до десяти; 10 % – не потребують зовсім, 3 % – не відповіли на запитання.

На запитання «Як часто Ви звертаєтесь за допомогою громадськості при здійсненні запобіжної діяльності?» вони відповіли таке: звертаються інколи у разі потреби 52 % опитуваних; ніколи не звертаються, оскільки вважають, що в цьому немає необхідності, 20 %; звертаються постійно, визначаючи це основою ефективної профілактичної діяльності, лише 28 %.

Проте 65 % опитуваних дільничних інспекторів міліції вважають, що громадяни повинні брати участь у заходах щодо профілактики злочинності; скоріше повинні, ніж ні – 17 %; не повинні – 16 %; інше – 2 %. Тобто яким досвідченим не був би дільничний інспектор, він усвідомлює, що без підтримки громадян неможливо належним чином підтримувати правопорядок. Крім того, 69 % респондентів визнають профілактичну діяльність громадськості достатньо ефективною.

Під час опитування так само встановлено, що дільничні інспектори найчастіше залучають членів громадських формувань до сумісного патрулювання території (22 % відповідей); 17 % опитуваних звертаються до членів громадських формувань при проведенні рейдів із виявлення правопорушників; 10 % – при здійсненні індивідуальної профілактики; по 7,5 % – при огляді місць скупчення осіб із відхиляючою поведінкою та при виявленні причин й умов, які сприяють вчиненню злочинів; 7 % – при проведенні агітаційно-пропагандистської роботи; 18 % – взагалі не звертаються; 11 % – не відповіли на поставлене запитання.

У Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» не встановлений перелік правопорушень, у запобіганні яких можуть брати участь члени громадських формувань. Проведене дослідження надало можливість з'ясувати, до запобігання яким саме видам кримінальних правопорушень дільничні інспектори частіше всього залучають членів громадських формувань з охорони громадського порядку. Резуль-

тати виявилися такими: до запобігання вуличній злочинності залучали громадян 44 % опитуваних; до запобігання злочинам проти власності – 29 %; до запобігання злочинності неповнолітніх – 10 %; до запобігання постпенітенціарній злочинності – 6 %.

Дослідження природи взаємовідносин органів внутрішніх справ і громадськості вказує на її багатозначність, складний, взаємозалежний, багатоаспектний характер. Особливою рисою таких відносин має бути не процесуальний, а лише моральний обов'язок представників громадськості та окремих громадян надавати допомогу. Він випливає із норм моралі, статутних вимог громадських формувань, високої свідомості та зацікавленості людей у викориненні різного роду правопорушень.

При вищезгаданому анкетуванні ми спробували з'ясувати, як громадяни відгукуються на звернення дільничних інспекторів щодо спільного здійснення профілактичної діяльності. Лише 30 % респондентів відповіли, що громадяни завжди охоче відгукуються на їх звернення; 44 % вказали на те, що громадян потрібно зацікавити; у 19 % відмовляються; 7 % неохоче ставляться до надання допомоги. На нашу думку, таке ставлення пояснюється недостатньою моральною «зрілістю» громадян до цієї діяльності, хоча й небезпідставно. Це зайвий раз свідчить про відсутність належного довірливого контакту між представниками правоохоронних органів та громадянами. На сьогодні недостатньо лише через засоби масової інформації пропагувати серед населення почуття громадського обов'язку. По-перше, психологічний чинник впливу на свідомість людини та стан готовності громадянина до участі у правоохоронній діяльності мають систематично формуватися шляхом постійного та безпосереднього спілкування працівників правоохоронних органів із населенням. По-друге, прикладом носіїв високих моральних якостей передусім мають виступати самі представники державних органів, зокрема, правоохоронних.

Дослідженням також встановлено, яка робота переважно проводилася дільничними інспекторами міліції щодо залучення громадян до профілактики правопорушень: спрямовували листи до установ, підприємств та організації 23 % опитуваних; 27 % спрямовували листи до органів місцевого самоврядування; здійснювали

особисту рекомендацію до вступу у громадське формування з охорони громадського порядку 28 % респондентів; 22 % такої роботи не проводили взагалі.

Повторимося, що підтримка тісних зв'язків із громадянами – одна з важливих форм роботи дільничного інспектора. Вона передбачає регулярне відвідування усіх домоволодінь, квартир, готелів, гуртожитків, підприємств, установ і організацій, розташованих на ділянці, й особисте знайомство з громадянами й трудовими колективами. Основна увага при цьому приділяється особистому знайомству дільничного інспектора з мешканцями ділянки, установленню з деякими з них довірливих відносин з метою одержання інформації, необхідної для профілактики злочинів, а саме: виявлення організаторів кубел; осіб, які зловживають алкоголем, наркотиками; осіб, які вчиняють правопорушення у сімейно-побутовій сфері; осіб, які мають вогнепальну зброю; осіб, які прибули з місць позбавлення волі; інших громадян, схильних до вчинення правопорушень¹.

Отже, органи внутрішніх справ повинні докладати зусиль для того, щоб громадськість, яка бере участь у запобіжній діяльності, активніше та результативніше виконувала свої завдання з охорони громадського порядку та запобігання злочинності. Активність у боротьбі зі злочинністю має формуватися з використанням усіх форм і методів правового виховання, насамперед правового навчання, яке закладає основи правових знань та правового світогляду. Для цього в процесі організації взаємодії потрібне систематичне навчання членів громадських формувань. Організація правової й спеціальної підготовки громадян, які виявили бажання виконувати обов'язки щодо охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, необхідна для одержання ними початкових знань і навичок у цій сфері². Саме співробітники органів внутрішніх справ можуть повсякденно й безпосередньо на практиці показати всі

¹ Профілактика злочинів : підручник / О. М. Джу́жа, В. В. Васи́левич, О. Ф. Гіда та ін. ; за заг. ред. О. М. Джу́жи. – К. : Атіка, 2011. – С. 188.

² Теорія та практика правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України : навч. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, В. І. Олефіра. – К. : Хай-Тек Прес, 2012. – С. 743.

тонкощі здійснення охорони громадського порядку, навчити добровольців прийомам та методам боротьби зі злочинністю. До того ж відповідна норма передбачена у ст. 12 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Так, у ній зазначається, що члени громадських формувань з охорони громадського порядку можуть брати участь у забезпеченні правопорядку за місцем реєстрації цих об'єднань лише після проходження відповідної правової та спеціальної підготовки в органах внутрішніх справ¹. Тобто заняття повинні проводитися в обов'язковому порядку лише з членами громадських формувань правоохоронної спрямованості, а також із особами, які виявили бажання виконувати правоохоронні функції, але не є членами громадських формувань (позаштатні співробітники, громадські помічники тощо). Законом також передбачено, що підготовка членів громадських формувань здійснюється у порядку, встановленому МВС України.

Не менш важливим, на думку А. І. Долгової, є також формування кримінологічної культури діяльності громадян по боротьбі зі злочинністю. Громадяни, які беруть активну участь у цій боротьбі, повинні бути ознайомлені з основами вчення про причини та умови, що сприяють вчиненню злочинів, вміти їх виявляти й обирати в рамках закону ефективні засоби реагування на них, грамотно аналізувати стан правопорушень та їх обставини, мати уявлення про основи соціального планування діяльності із боротьби зі злочинністю та шляхи запобігання конкретним злочинам².

Як справедливо зазначається науковцями, на сьогоднішній день необхідним слід визнати прийняття загальної програми правової та спеціальної підготовки громадян, які виявили бажання брати участь в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями, де буде визначено: завдання правової та спеціальної підготовки; принципи навчання, на яких базуватиметься правова та спеціальна підготовка; терміни навчання; місця можливого проведення занять;

¹ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

² Долгова А. И. Социально-правовая активность в сфере борьбы с преступностью и проблемы ее формирования / А. И. Долгова // Проблемы участия общественности в борьбе с преступностью. – М. : МЮИ, 1978. – С. 18.

форми та методи проведення занять; перелік обов'язкових знань, умінь і навичок, якими повинні оволодіти майбутні члени громадських формувань; перелік служб і підрозділів, посадових осіб, які в обов'язковому порядку повинні проводити визначені тематичними планами заняття; порядок прийняття заліків¹. Реалізація наведених положень стане можливою лише за умови скоординованих дій органів державної влади.

Правове навчання має підкріплюватися переконливою правою пропагандою та агітацією, яка спонукала б до конкретних дій. Формування єдності знань, поглядів і поведінки потребують посилення емоційного впливу, яскравого та образного розкриття неприпустимості пасивної позиції, коли йдеться про боротьбу зі злочинністю.

Тут важливе поєднання теоретичного та практичного шляхів формування свідомості й культури громадян. Так званий практичний шлях може носити як організований, так і стихійний характер. Свідомість і поведінка особи формується не тільки в результаті правового виховання як організованого, цілеспрямованого й систематичного впливу, й під впливом усієї її соціальної практики. Ця практика повинна відповідати закону й стимулювати активну участь у боротьбі зі злочинністю. Особливого значення у цьому зв'язку набуває позиція державних органів і посадових осіб. Від цього залежить, чи зуміють вони довести до загалу корисність і необхідність участі окремих громадян і громадських об'єднань у боротьбі зі злочинністю².

При анкетуванні дільничних інспекторів міліції ми намагалися дізнатися, що, на їх думку, перешкоджає участі громадськості у запобіганні злочинності. Так, 37 % опитуваних вказали на небажання громадян брати участь у такій діяльності; 20 % відзначили недостатню поінформованість громадян про таку діяльність; ще 20 % – відсутність відповідної нормативно-правової бази; відсутність

¹ Див.: Теорія та практика правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України : навч. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, В. І. Олефіра. – К. : Хай-Тек Прес, 2012. – С. 743.

² Див.: Долгова А. И. Социально-правовая активность в сфере борьбы с преступностью и проблемы ее формирования / А. И. Долгова // Проблемы участия общественности в борьбе с преступностью. – М. : МЮИ, 1978. – С. 19.

відповідної організаційно-правової структури назвали 10 %; 8 % опитуваних вважають перешкодою до такої діяльності відсутність матеріального заохочення.

Характеризуючи висловлене припущення щодо небажання громадян брати участь у запобіганні злочинності, відмітимо, що, по-перше, така пасивність пов'язана зі зневірою в тому, що ця діяльність матиме конкретну користь для найближчого оточення або суспільства в цілому. По-друге, пасивність пояснюється елементарною відсутністю вільного часу. По-третє, слід відмітити й неприємність такої діяльності і, як наслідок, відсутність односторонніх. Врешті-решт, далеко не всі громадяни схильні проявляти ініціативу в такій діяльності.

Недостатню поінформованість громадян про можливість брати участь у запобіжній діяльності в цілому можна пояснити пасивністю з боку керівників правоохоронних органів у справі з мобілізації й організації своїх добровільних помічників. Слід констатувати, що на сьогодні практично не проводиться робота з формування громадської думки про необхідність активної участі громадян у запобіганні злочинності. Так, у засобах масової інформації та мережі Інтернет значна увага приділяється висвітленню фактів уже вчинених злочинів та надзвичайних подій. Проте взагалі не йдеться про їх запобігання. Так само не розповсюджується інформація про діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та окремих громадян у запобіганні злочинності. Висвітлення позитивних аспектів вже існуючої практики участі громадськості сприяло би популяризації такої діяльності та підвищенню інтересу й бажання залучитися до цієї справи.

Аналізуючи відповіді респондентів щодо відсутності належного нормативного забезпечення участі громадян у запобіжній діяльності та їх взаємодії з органами державної влади, зазначимо, що, по-перше, чітко не визначено саме поняття громадськості, тобто не зрозуміло, кого слід відносити до цієї категорії осіб. По-друге, відсутнє роз'яснення щодо форм та методів такої участі, а тому не зрозуміло, яку роль законодавець відводить представникам громадськості у діяльності із запобігання злочинності. Слід зазначити, що таке закріплення має декларативний характер. Таким чином, брак

дієвого законодавчого забезпечення діяльності громадськості у запобіганні злочинності перешкоджає її ефективності.

Стосовно відсутності відповідної організаційно-правової структури діяльності громадськості у сфері запобігання злочинності слід відмітити таке. Необхідною умовою успішності діяльності із запобігання злочинності є налагоджена співпраця між органами влади, місцевого самоврядування, правоохоронними органами та громадськістю. Разом із тим, як свідчить практика, на даний час відсутня належна державна підтримка діяльності громадськості. Органами влади та місцевого самоврядування приділяється незначна увага створенню умов для успішної роботи громадських формувань правоохоронної спрямованості, які вже діють, не говорячи про пропаганду такої участі та залучення нових членів із числа активних громадян. На низькому рівні знаходиться організація правової освіти членів громадських об'єднань та навчання їх формам і методам боротьби зі злочинністю. Залишає бажати кращого й матеріально-технічне забезпечення такої діяльності, що, звісно, заважає залученню нових членів до громадських формувань правоохоронної спрямованості.

На підставі викладеного зазначимо, що на сьогодні вкрай актуальною залишається проблема покращення взаємодії правоохоронних органів із громадськістю у запобіганні злочинності. Вона потребує подальшої розробки нових форм і методів взаємодії шляхом використання позитивного зарубіжного досвіду такої діяльності.

По результатам проведенного исследования рассмотрены практические вопросы взаимодействия участковых инспекторов милиции с общественностью.

On results of undertaken empirical research, the practical questions of cooperation of district inspectors of militia with public are considered/

*Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем запобігання злочинності НДІ ВПЗ імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України (протокол № 11 від 11 вересня 2013 р.).
Рецензент – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **В. В. Голіна**.*