

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. Сталіна НАПрН України, асистент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, м. Харків

СУЧАСНИЙ ДОСВІД УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ ЗЛОЧИННОСТІ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

Статтю присвячено вивченню сучасних форм громадського впливу на злочинність у Російській Федерації на підставі узагальнення тенденцій злочинних проявів, а також правового забезпечення діяльності громадськості.

Ключові слова: запобігання злочинності, протидія злочинності, громадськість, громадський вплив на злочинність.

Постановка проблеми. Злочинність ХХІ ст. пов'язана зі збільшенням її рівня, розширенням питомої ваги найбільш небезпечних її проявів (транснаціональна та організована злочинність, корупція, комп'ютерна злочинність, злочини у сфері незаконного обігу наркотиків, тероризм, сепаратизм, спроби повалення конституційного ладу тощо). Усе це вимагає від урядів та правоохоронних органів концентрації сил, перебудови звичних засобів зниження криміногенності та соціальної напруженості у суспільстві.

Для України вказані тези набувають особливої актуальності внаслідок: 1) збільшення протягом 2008–2013 рр. рівня злочинності майже у півтора рази (+46,6%)¹; 2) політичної нестабільності; 3) війни на сході країни; 4) значної розбалансованості економіки; 5) суттєвої девальвації гривні тощо. Тому все це вимагає зміни стра-

¹ Див.: Єдиний звіт про кримінальні правопорушення у 2008–2013 рр. / Генеральна прокуратура України. – К., 2014.

тегії й тактики органів кримінальної юстиції та самого суспільства для забезпечення належного рівня законності. Як наголошується у міжнародних документах¹ та відзначається вченими², обмеження злочинності є можливим лише за умови розширення кола суб'єктів запобіжної діяльності або активізації їх роботи. І таким суб'єктом можна назвати громадськість у різних її проявах. Більше того, для вдосконалення вітчизняної моделі запобігання злочинності вкрай важливим є вивчення міжнародного досвіду. Він пов'язується не лише із західними державами, а й країнами СНД, зокрема, Російською Федерацією (далі – РФ або Росія).

Необхідність вивчення сучасного досвіду громадського впливу на злочинність у Росії обумовлено таким: зниження рівня злочинності протягом останніх років; значні матеріальні ресурси, які виділяються на правоохоронну діяльність; прийняття нових нормативно-правових актів у сфері протидії злочинності; розширення ролі приватного сектору у запобіганні злочинності та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням використання сил громадських формувань присвячено чимало наукових праць багатьох науковців. Серед російських та українських учених, які досліджували різні аспекти участі громадськості у запобіганні злочинності, можна виділити: Ю. М. Антоняна, О. М. Гаврилова, В. В. Голіну, О. М. Джужу, А. М. Долгополова, А. П. Закалюка, С. М. Іншакова, І. О. Коннова, В. В. Лунєєва, В. І. Майорова, О. Ю. Мельникова, О. М. Музичука, Л. І. Овчиннікову, В. В. Павловського, І. В. Потапенкову, Т. В. Раскіну, С. А. Терентьєва, С. І. Шкуркіна та ін.

Метою статті є узагальнення сучасної практики участі громадськості у запобіганні злочинності в РФ на підставі аналізу стану злочинності у цій державі.

Для досягнення мети статті проаналізуємо базові показники злочинності в Росії та спробуємо встановити зв'язок широти і гли-

¹ Див.: Конгрессы ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию: сб. материалов : в 3 кн. / Нац. акад. правов. наук Украины; НИИ изучения проблем преступности им. акад. В. В. Сташиса; кол. сост. : В. В. Голина, М. Г. Колодяжный; под общ. ред. В. В. Голины. – Киев : Право Украины; Харьков : Право, 2013.

² Голина В. В. Роль громадськості у здійсненні кримінологічної політики в Україні / В. В. Голина // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. / редкол. : В. І. Борисов та ін. – Х. : Право, 2014. – Вип. 27. – С. 91–100.

бини громадського впливу на неї у цій країні. Основні види злочинів у РФ та їх динаміку подано в табл. 1, складеній на підставі офіційної статистичної звітності МВС цієї держави.

Таблиця 1

Дані стану злочинності у Росії протягом 2009–2013 років¹

| Зареєстровано злочинів | Роки | | | | |
|--|-------|-------------|-------|-------|-------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Усього злочинів (млн) | 2,99 | 2,63 | 2,4 | 2,3 | 2,2 |
| Убивство та замах (тис.) | 17,7 | 15,6 | 14,3 | 13,3 | 12,4 |
| Нанесення тяжких тілесних ушкоджень (тис.) | 43,1 | 39,7 | 38,5 | 37,1 | 34,8 |
| Згвалтування та замах (тис.) | 5,4 | 4,9 | 4,8 | 4,5 | 4,2 |
| Розбій (тис.) | 30,0 | 24,5 | 20,1 | 18,6 | 16,4 |
| Грабїж (тис.) | 205,4 | 164,5 | 127,8 | 110,1 | 92,1 |
| Крадіжка (млн) | 1,19 | 1,11 | 1,04 | 0,992 | 0,922 |
| Шахрайство (тис.) | 188,7 | 160,1 | 147,5 | 162,0 | 164,6 |
| Хуліганство (тис.) | 9,5 | 7,2 | 5,6 | 5,2 | 4,9 |
| Неправомірне заволодіння транспортним засобом (тис.) | 45,8 | Немає даних | 42,5 | 40,6 | 37,5 |

Як свідчать вказані статистичні показники, злочинність у РФ за період 2009–2013 рр. має стійку тенденцію до скорочення. Це стосується як злочинності у цілому, так і окремих її складових. Наприклад, злочинність за вказаний часовий проміжок знизилась на чверть (–26,4%), убивства та замах – на третину (–29,9%), тяжкі тілесні ушкодження – майже на 20%. Практично таке саме значення спостерігається щодо згвалтувань та замахів на них (–22,2%). Розбій, грабежі та хуліганства скоротились на половину. Їх зниження становить –45,3%, –55,2% та –48,4% відповідно. Випадки шахрайства зменшилися на 12,8%. Зниження відбулось і щодо угонів транспортних засобів (–18,1%).

¹ Див.: Министерство внутренних дел Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports>. – Заголовок з екрана.

На нашу думку, скорочення злочинності у РФ має прямий зв'язок із соціально-економічним станом держави та його впливом на динаміку злочинності. Зокрема, причинами зниження злочинності в даній країні можна назвати: а) стабільну соціально-економічну ситуацію аж до літа 2014 р. Вона пояснюється виваженою державною політикою у сфері економіки, а також високими доходами від експорту нафти та газу до інших країн світу; б) низький рівень безробіття (5,5% у 2012 р. проти 8,3% – у 2009 р.); в) відносну сталість економічно активних громадян на рівні 75,7 млн осіб; г) підвищення показників зайнятості населення (71,5 млн у 2012 р. проти 69,4 млн – у 2009 р.)¹; д) достатнє фінансування органів кримінальної юстиції. Наприклад, відповідно до Державної програми РФ «Забезпечення громадського порядку та протидія злочинності», затвердженої постановою Уряду РФ від 15 квітня 2014 р. № 345, на її виконання протягом 2014–2020 рр. планується виділити 7,4 трлн руб. (станом на серпень 2014 р. – майже 205 млрд дол. США)².

Важливу роль у справі скорочення злочинності в цій країні відіграє й практика розширення та активізації участі громадськості у запобіганні злочинності. Розглянемо сучасні форми громадського впливу на злочинність та його результати більш детальноше.

У Росії закладено правову основу діяльності недержавних організацій із запобігання злочинності. Основним нормативно-правовим актом цієї країни, який регламентує порядок та форми залучення приватного сектору до запобігання злочинності, є Федеральний закон РФ «Про участь громадян в охороні громадського порядку» від 2 квітня 2014 р. № 44-ФЗ. У ньому закріплено окрему главу, в якій деталізуються форми участі громадян в охороні громадського порядку: 1) сприяння органам внутрішніх справ (поліції); 2) участь громадян у пошуку осіб, які зникли безвісти; 3) позаштатне співробітництво з поліцією; 4) участь

¹ Див.: Уровень безработицы в Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://уровень-безработицы.рф>. – Заголовок з екрана.

² Див.: Министерство внутренних дел Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvd.ru/Deljatelnost/gosprogram/Gosprogramma>. – Заголовок з екрана.

у діяльності громадських об'єднань правоохоронної спрямованості¹.

Зазначений Закон значною мірою посприяв розширенню лав громадських формувань у сфері запобігання злочинності. Згідно з інформацією МВС Росії станом на 2013 р. у країні зареєстровано 46,1 тис. громадських організацій правоохоронної спрямованості загальною чисельністю 439,8 тис. осіб. Із них 14,3 тис. народних, а також 970 козацьких дружин. Вони налічують 199,5 тис. та 73 тис. членів відповідно. Окрім цього, у справі протидії злочинності наразі задіяно 38,2 тис. позаштатних працівників поліції. За їх участі розкрито 26,4 тис. злочинів, затримано 18,4 тис. злочинців, виявлено понад 471,5 тис. адміністративних правопорушень².

Узагальнення сучасного російського досвіду щодо використання громадянської у запобіганні злочинності свідчить, що він охоплює як уже відомі раніше форми залучення громадян до правоохоронної діяльності, так і нові, апробація яких здійснена нещодавно. До вже відомих форм участі громадянської та поліції можна віднести ті, що згадані в указаному Законі. Найбільш поширеною формою такого співробітництва є, звичайно, діяльність добровільних народних дружин (далі – ДНД). Активізації роботи ДНД у Росії посприяло прийняття Федерального закону «Про поліцію», який набув чинності з 1 березня 2011 р. Він спрямований на кардинальну трансформацію професійної ідеології органів правопорядку. Зміну назви міліції на поліцію, за задумом розробників цього Закону, спрямовано на якісну перебудову завдань цього правоохоронного органу. Поліція має передусім виконувати не репресивну, а соціально-обслуговуючу функцію. Тісна взаємодія з усіма інститутами громадянського суспільства має згодом стати новим принципом діяльності російської поліції.

На практичну реалізацію вказаного напрямку роботи поліції спрямовано прийняття навіть спеціальних нормативно-правових

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка [Електронний ресурс] : Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ. – Режим доступу: <http://www.rg.ru/2014/04/04/poryadok-dok.html>. – Заголовок з екрана.

² Докладніше див.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2013 году / Министерство внутренних дел Российской Федерации. – М., 2014. – С. 43.

актів. Наприклад, у Москві для правового оформлення роботи ДНД ще у 2002 р. Урядом цього міста прийнято Закон «Про Московську міську народну дружину». У 2003 р. прийнято також Закон «Про громадські пункти охорони порядку у місті Москві». Наразі кількість добровільних помічників поліції як членів громадських пунктів охорони порядку (далі – ГПОП) зараз налічує понад 20 тис. осіб¹. У російській столиці співробітництво ДНД та ГПОП має високий ступінь організації. Вона виявляється у спільній охороні громадського порядку, виявленні найбільш криміногенних місць на території обслуговування, припиненні протиправних дій громадян.

ГПОП можна назвати координаційними центрами громадської безпеки. Це пояснюється тим, що вони, з одного боку, концентрують інформацію про криміногенну ситуацію у конкретному житловому районі, а з другого, – виконують функцію громадських приймалень, куди звертаються громадяни із конкретними проханнями про захист.

До найбільш поширених форм роботи громадськості і поліції у межах роботи ГПОП можна назвати: а) сприяння поліції у проведенні профілактичних та оперативно-розшукових заходів; б) виявлення наркопритонів і місць сексуальної розпусти; в) встановлення фактів незаконного проживання іноземців, порушення правил реєстраційного обліку; г) перевірку осіб, які перебувають під адміністративним наглядом; д) проведення виховних бесід із «складними» підлітками; е) сприяння разом із молодіжними центрами зайнятості у працевлаштуванні у період літніх канікул неповнолітніх із неблагополучних сімей тощо.

Керівництво Московської міської ради ГПОП звітує про широке запровадження у свою діяльність найкращих світових зразків громадського впливу на злочинність. Зокрема, згадується Асоціація забезпечення правопорядку та запобігання злочинності, підрозділи якої функціонують при кожному відділку поліції Японії. Також звертається увага на досвід США щодо використання поліцейсько-

¹ У полиции – 20 тысяч помощников [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cao.mos.ru/doc.aspx?docid=532&treepath=33288,145,532>. – Заголовок з екрана.

го резерву у вигляді добровольців, які охороняють громадський порядок на вулицях США¹.

Правопорядок у РФ охороняють не лише ДНД у їх звичному вигляді, а й козацькі дружини. В указаному вище Законі передбачається діяльність народних дружин із числа членів козацьких громад, які внесені до державного реєстру козацьких громад Росії (ст. 23). Керівництвом МВС РФ вирішено за основу взяти досвід роботи козацьких правоохоронних загонів, які діяли у м. Кримську після повені у Краснодарському краї у липні 2012 р. Кубань є першим російським регіоном, де з вересня 2012 р. почали діяти козацькі дружини. Спочатку їх чисельність не перевищувала тисячі осіб, але на даний час порядок разом із поліцією у регіоні забезпечують близько 1,5 тис. козаків.

До повноважень козацьких формувань входить перевірка документів, що засвідчують особу. Козаки також мають право доставляти правопорушників до органів внутрішніх справ. У цілому сучасне Кубанське козацьке військо розташоване на території кількох суб'єктів РФ (Краснодарського краю, Адигеї і Карачаєво-Черкесії та Абхазії). Козацькі формування активно використовували для охорони громадського порядку й при проведенні зимових Олімпійських і Паралімпійських ігор у Сочі у 2014 р. Для цього було запрошено понад 400 козаків Кубанського козацького війська. Їм довірили забезпечувати безпеку спортсменів, іноземних делегацій і туристів. Вони несли службу лише в козацькій формі й разом із поліцейськими².

На жаль, російський досвід роботи ДНД свідчить, що вони не завжди використовуються для профілактики та припинення злочинів. Є приклади спрямування їх діяльності у суто політичних цілях. Доказом цьому є події під час анексії Автономної Республіки Крим. У цей період так звані загони самооборони із числа козацьких озброєних формувань брали участь у захопленні приміщень органів державної влади кримської автономії. Починаючи із вересня 2014 р.

¹ Богаев А. В центре внимания – общественность и порядок [Електронний ресурс] / А. Богаев. – Режим доступу: <http://www.mgsorop.ru/статья/в-центре-внимания-общественность-и-порядок>. – Заголовок з екрана.

² Сочі охоронятимуть козаки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsru.ua/world/09jan2014/kazaki.html>. – Заголовок з екрана.

в областях Росії, які мають спільний кордон з Україною, запроваджується формування так званих антимайданних дружин. Планувалося, що вони разом із правоохоронними органами РФ припинять антидержавні та провокаційні дії з боку опозиційних політичних сил. Ініціатори створення цих загонів стверджують, що їх діяльність повністю відповідає положенням Закону РФ «Про участь громадян в охороні громадського порядку» від 2 квітня 2014 р. № 44-ФЗ. Відповідні листи про необхідність створення подібних дружин спрямовані до більшості губернаторів Росії¹.

Слід зазначити, що практика залучення ДНД до боротьби із політичними опонентами не є правильною. По-перше, така практика пов'язана із порушенням принципу недопустимості підміни повноважень поліції та інших органів, який закріплений у ст. 4 згаданого Закону. По-друге, у разі використання сил ДНД не за їх прямим призначенням втрачатиметься авторитет дружин, знижуватиметься довіра до них з боку пересічних громадян.

Однією із поширених практик у регіонах РФ щодо громадського впливу на злочинність є діяльність молодіжних добровільних дружин й загонів правопорядку. Вказані молодіжні об'єднання наразі функціонують у більшості суб'єктів Росії та користуються широкою підтримкою у владних структурах. Учасники різних, у тому числі молодіжних, ДНД заохочуються шляхом оголошення подяки, нагородження грамотами, цінними подарунками, а також грошовими преміями. Наприклад, у Санкт-Петербурзі щорічно відбувається конкурс, за підсумками якого вручаються премії Уряду міста під назвою «Найкращому громадському об'єднанню, яке бере участь у забезпеченні правопорядку в Санкт-Петербурзі» та «Найкращий дружинник Санкт-Петербурга». Аналогічна практика поширюється й на інші російські міста. За особливі заслуги з охорони громадського порядку, проявлену при цьому мужність та героїзм, громадяни можуть відповідно до законодавства представлятись до нагородження. Відповідним Указом Президента РФ ще у 1994 р. було засновано спеціальну нагороду у виді медалі «За відзнаку в охороні громадського порядку».

¹ В России уже всю готовятся к собственным майданам [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavnoe.ua/news/n189990>. – Заголовок з екрана.

Зазначимо водночас у цій сфері певні новації, які з'явилися останнім часом у даній державі. Як наведено вище, заохочення активних учасників добровільних загонів правоохоронної спрямованості здійснюється переважно за ініціативи місцевих органів влади та місцевого самоврядування. Однак МВС Росії пішло на безпрецедентний для себе та практики запобігання злочинності у країнах СНД крок. Він пов'язаний із запровадженням існуючого вже багато десятиліть у західних країнах інституту матеріального заохочення громадян за надання інформації про вчинені злочини або активну участь у розкритті злочинів. Розмір винагороди залежить від ініціатора такої винагороди. На рівні Міністра внутрішніх справ РФ він може сягати 3 млн рублів (станом на серпень 2014 р. – близько 80 тис. дол. США). Ці ініціативи оформлені у відповідному наказі МВС¹.

Що стосується нашої держави, то у ст. 11 Закону України «Про міліцію» від 1990 р. міліції надано право матеріального та морального заохочення громадян за надання допомоги під час охорони громадського порядку². Однак ця норма не конкретизується у відомчому законодавстві. Це вказує на те, що в Україні досі не вироблено єдиної, конкретизованої та нормативно визначеної системи заохочення громадян, які сприяють розкриттю злочинів чи затриманню злочинців. Тому при розробці нового Закону України «Про поліцію», прийняття якого планується найближчим часом, подібні норми слід викласти більш чітко із визначенням порядку та конкретизацією розміру матеріального заохочення громадян, які допомагають правоохоронним органам у справі запобігання злочинності.

Ще одна новація стосується намагань відродити посаду сільських старост. Ними є мешканці сіл, які обираються місцевою громадою для вирішення їх соціальних, економічних та інших проблем. Основна функція старост полягає у відновленні місцевого самоврядування, покращенні взаємодії місцевого населення із ор-

¹ МВД обещает платить гражданам миллионы за добровольную помощь и доносы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsru.com/russia/24aug2012/nagragdenie.html> – Заголовок з екрана.

² Про міліцію [Електронний ресурс] : Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/565-12>. – Заголовок з екрана.

ганами влади та підвищенні їх соціальної відповідальності. Старости мають брати участь у лобюванні інтересів односельчан, доведенні їх думки місцевим органам влади щодо відновлення соціальної інфраструктури та ін. Крім цього, старости можуть взяти на себе частково правоохоронну функцію шляхом: активізації сусідів в охороні правопорядку; повідомлення інформації про факти вчинених злочинів; надання відомостей про злочинців, які розшукуються поліцією, тощо. Пілотний проект відродження посади сільських старост запроваджений у Ленінградській області Росії, де пропонується на федеральному рівні закласти правову основу діяльності такого соціального інституту. У 2013 р. на цю програму виділено близько 140 млн руб.¹

Новітній характер мають спеціальні електронні ресурси, які запроваджуються російською поліцією. Зокрема, на сайті МВС РФ є проект під назвою «Ваш дільничний». Він дає можливість для мешканців будь-якого російського регіону знайти необхідну інформацію, яка стосується дільничного інспектора міліції (прізвище, ім'я, по батькові, звання, години прийому, робочий номер телефону)². Цей ресурс дозволяє зекономити час громадян для пошуку необхідної інформації та певним чином наблизити поліцію до населення.

Окрім цього, з 2010 р. у РФ проводиться Щорічний загально-російський конкурс «Народний дільничний». Конкурс проводиться у три етапи. Перші два відбуваються на регіональному рівні шляхом народного голосування за дільничного уповноваженого, який представлятиме регіон на федеральному етапі конкурсу. Найкращий дільничний територіального органу МВС Росії бере участь у фінальному етапі конкурсу, який відбувається у форматі онлайн-голосування на федеральному рівні³. Безперечно, вказаний конкурс є новацією і прикладом відкритого та партнерського співробітни-

¹ Див.: В Россию могут вернуться старосты // Комсом. правда. – 2014. – 4 апр. – С. 3.

² Див.: Министерство внутренних дел Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvd.ru/help/district>. – Заголовок з екрана.

³ Ежегодный Всероссийский конкурс «Народный участковый» – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mvd.ru/Narodnij_uchastkovij. – Заголовок з екрана.

цтва органів внутрішніх справ і російського суспільства в оцінці професійних якостей правоохоронців.

Оригінальним підходом до рекламування та поширення сучасного передового досвіду запобігання злочинності, включаючи громадськість, є запровадження загальноросійського конкурсу «Щит і меч». Він являє собою змагання представників ЗМІ, громадських об'єднань щодо висвітлення у друкованій та відеопродукції різних аспектів діяльності правоохоронних органів. Конкурс включає кілька номінацій. Одна з них спрямована на висвітлення сучасних партнерських взаємовідносин органів внутрішніх справ із громадськістю і має назву «Поліція довіри»¹. Усе вищеперелічене є новітніми підходами у справі підвищення довіри російського суспільства до органів державної влади взагалі та поліції Росії, зокрема.

Висновок. Існує залежність між тенденціями до скорочення рівня основних видів злочинів у РФ та широтою участі громадськості у запобіганні злочинності, забезпеченням належного стану активності членів багатьох об'єднань правоохоронної спрямованості. Уряд РФ та місцеві органи влади формують нормативне, фінансове та організаційне підґрунтя для реальної реалізації стратегії громадського впливу на злочинність.

Статья посвящена изучению современных форм общественного воздействия на преступность в Российской Федерации на основе обобщения тенденций преступных проявлений, а также правового обеспечения деятельности общественности.

The article is devoted to the study of modern forms of social influence on criminality in the Russian Federation on the basis of generalizations its trends, and also legal providing of activity of public.

Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем запобігання злочинності НДІ ВПЗ імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України (протокол №9 від 03.09.2014 р.).

Рецензент – доктор юридичних наук, професор В. В. Голіна.

¹ «Щит и перо – 2014»: объявлен список номинантов конкурса МВД России [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvd.ru/?noredirect=1>. – Заголовок з екрана.