

УДК 343.9:343.851

М. Колодяжний, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник сектору дослідження проблем запобігання злочинності Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України, асистент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Світова практика участі громадськості у протидії злочинності

Злочинність, як невиліковна «хвороба» соціального організму, заважає його функціонуванню та розвитку вже багато століть. Історія людства показала, що мета у вигляді ліквідації та остаточної нейтралізації злочинності, повного усунення корінних чинників чи причин і умов, що породжують та обумовлюють її різні види, є утопічною та, мабуть, назавжди об'єктивно недосяжною для будь-якої держави й суспільства. Тому залишається одне: тримати кількісні та якісні показники злочинності на більш-менш безпечному для країни рівні, максимально зменшуючи при цьому її шкідливі наслідки шляхом скорочення найбільш суспільно небезпечних та тяжких її проявів.

І, як показує кримінологічна теорія та прогресивна світова практика протидії злочинності, у наборі засобів цієї діяльності не останнє місце займає саме громадськість як суб'єкт запобігання злочинності, що відіграє дуже важливу роль у справі обмеження злочинності, зменшення її «ціни» та рівня криміногенного потенціалу суспільства. Це питання особливо гостро стоїть для сучасної України, коли, за великим рахунком, окрім існування декларативного Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 2000 р. здобутки громадськості у справі протидії злочинності та правопорушенням є незначними¹.

¹ Колодяжний М. Г. Щодо участі громадськості у запобіганні злочинності / М. Г. Колодяжний // Вісн. Кримінол. асоц. України : Актуальні сучасні проблеми кримінального права та кримінології у світлі реформування кримінальної юстиції : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 12 трав. 2012 р.) : МВС України ; Харк. нац. ун-т внутр. справ ; Кримінол. асоц. України. – Т. 1. – Х. : Золота миля, 2012. – С. 99–102.

Звісно, з приводу цього можна перелічувати факти, що заперечують цю тезу, на кшталт роботи громадських наглядових рад при різних центральних органах виконавчої влади, широкого обговорення представниками громадськості законопроектів у сфері запобігання злочинності, участі на території деяких адміністративно-територіальних одиниць України громадських формувань, загонів із профілактики правопорушень, передбачення штату громадських помічників міліції. Однак цього недостатньо для ефективної протидії злочинності в нашій державі, доказом чому є збільшення протягом 2007–2011 рр. лише офіційного рівня злочинності майже на 44 %. Тому на тлі обмежених фінансових, кадрових, матеріально-технічних та інших можливостей правоохоронних органів у запобіганні злочинності ініціювання активізації процесу залучення громадськості до профілактики злочинів розглядається вчасним та обгрунтованим кроком.

Оптимізувати й удосконалити вітчизняну практику участі населення у справі протидії злочинності можна за допомогою вивчення найкращого та найпрогресивнішого досвіду інших країн світу. Допомогти в цьому може вивчення та узагальнення міжнародно-правових документів, присвячених цій проблематиці. Одними із таких є конгреси ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя, що відбуваються кожні п'ять років у різних країнах світу починаючи з 1955 р. Конгреси становлять універсальні форуми, на яких не тільки підсумовують співробітництво держав світу у сфері запобігання злочинності, а й пропонують нові стратегії запобігання різним її проявам, у тому числі шляхом участі громадськості¹. Проаналізуємо найбільш актуальні та кримінологічно значущі матеріали цих документів у хронологічному порядку, що дозволить простежити еволюцію стратегій і загальних підходів світової спільноти щодо використання можливостей громадського (нерепресивного) впливу на злочинність.

Уперше на високому міжнародному рівні при обговоренні представниками кількох десятків країн світу проблема участі громадськості у протидії злочинності була розглянута на Третньому конгресі ООН

¹ Голіна В. В. Конгреси ООН: перспективи використання їх рекомендацій у плануванні та здійсненні заходів запобігання злочинності в Україні / В. В. Голіна, М. Г. Колодяжний // Проблеми законності : республік. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2010. – Вип. 108. – С. 169–177.

із запобігання злочинам і режимів для злочинців¹ (Стокгольм, 9–18 серпня 1965 р.). У документі «Соціальні чинники та запобігання злочинності (із зверненням особливої уваги на роль громадськості, сім'ї, можливостей отримання освіти і роботи)» відзначалось, що у справі протидії злочинності використання можливостей громадськості є обмеженим, оскільки основний акцент у цій справі зроблено на роботі судових і правоохоронних органів. Крім цього, підкреслювалося, що:

– історично громада завжди розглядала запобігання злочинності своїм правом, що призводило до підміни справедливості жадобою помсти, розуму — ритуальними заборонами, неупередженості — нетерпимістю. Тому її прагнення мають реалізовуватись відповідно до правових меж конкретної держави;

– уряди країн мають максимально популяризувати соціальний вектор власної політики з метою заслужити у громадськості авторитет й вироблення її бажання участі у заходах щодо запобігання злочинності.

Крім цього, конгрес містить конкретні позитивні приклади деяких країн світу у сфері протидії злочинності шляхом залучення населення до цього процесу. У деяких африканських країнах мала місце висока довіра місцевої громади до органів правосуддя через наявність місцевих судових установ. На цьому континенті у 60-х роках ХХ ст. близько 90 % кримінальних справ розглядали саме місцеві суди². Подібні приклади існували й в інших державах. Так, сільські ради у вигляді панчаят в Індії та гансабхав на Цейлоні мали право судити осіб за вчинення незначних правопорушень. При цьому довіра до цих судів із боку як винних, так і місцевого населення, була на досить високому рівні.

Інший метод розширення меж громадського впливу на злочинність тісно пов'язаний із первинним чи загальносоціальним запобіганням злочинності. Він полягає у включенні пунктів програм соціального захисту населення у проекти міського та сільського комунального розвитку. Іншими словами, позитивні соціально-економічні зміни у країні відбиваються на способі життя місцевої громади, а отже, сприяють зацікавленості останньої суспільними проблемами та активізації у протидії злочинності.

¹ Протягом останніх 60 років назва конгресів неодноразово змінювалась. Тому у цій статті вона буде наводитись, враховуючи її редакцію на конкретний історичний період.

² Read J. S. Criminal law in Africa of today and tomorrow / J. S. Read // Journal of African Law. – 1963. – Т. 7, № 1. – P. 15, 16.

У Голландії та Японії, за матеріалами цього конгресу, гідні поваги добровільні працівники беруть на поруки кілька осіб, достроково звільнених з місць позбавлення волі. У Великій Британії та країнах Британської співдружності (Канада, Австралія) працюють комітети тюремної інспекції, що наглядають за діяльністю виправних установ. У Індії існують гуртожитки для колишніх засуджених, що засновуються та контролюються громадськістю.

Окремо на Третньому конгресі було зазначено позитивний досвід СРСР у використанні сил громадськості щодо запобігання злочинності. Зокрема, виділялось положення відповідного Пленуму Верховного Суду СРСР до судових органів про недопустимість ігнорування громадського впливу, підміняючи його каральними заходами, спрямованими на позбавлення винних волі. Однак історія показала, що це була, звичайно, декларація, що не мала нічого спільного із станом радянської судової практики та принципами роботи кримінально-виконавчої системи СРСР.

Цього не скажеш про досить активну діяльність товариських судів, які зарекомендували себе у колишньому СРСР із найкращого боку та позитивні показники роботи яких відзначались фахівцями інших країн. Нагадаємо, що ці суди були громадськими органами, члени яких обирались колективами робочих, селян, студентів. Вони розглядали справи про вчинення деяких проступків і мали право обирати покарання у вигляді публічного вибачення, догани, штрафу, пониження у посаді тощо¹. Узагалі у літературі стан справ із запобігання злочинності засобами залучення населення у СРСР дуже високо відзначались спеціалістами. І цей рівень запобігання є навряд чи досяжним у наш час, зважаючи на відмінні сучасні політичні та соціально-економічні умови, що не сприяють цій меті. До того ж має місце незацікавленість людей займатись чужими проблемами, психологічна й соціальна автономність та ізольованість, дотримання переважною більшістю українців життєвого принципу «моя хата скраю».

Четвертий конгрес ООН із запобігання злочинності та поведження із правопорушниками (Киото, 17–26 серпня 1970 р.) розвинув ідеї попереднього форуму в документі «Участь громадськості у запобіганні

¹ А/CONF. 26/2 // Робочий документ Третнього конгресу ООН із запобігання злочинам і режимів для злочинців «Соціальні чинники та запобігання злочинам (із зверненням особливої уваги на роль громадськості, сім'ї, можливостей отримання освіти і роботи)» (Стокгольм, 9–18 серп. 1965 р.). – 16 с.

і боротьбі зі злочинністю, включаючи злочинність неповнолітніх». Важлива його теза зводилась до того, що активна діяльність громадськості не завжди свідчить про успіхи у справі протидії злочинності, оскільки групові забобони можуть бути соціально небезпечними і призвести до порушення прав людини. Доказом цьому може бути суд Лінча, що також був формою «участі громадськості». Тому в цьому конгресі наголошується на необхідності вироблення фундаментальних положень щодо поняття участі громадськості у запобіганні злочинності, її форм, видів та ін.

Рекомендовано поняття «участь громадськості у запобіганні злочинності» розглядати у широкому та вузькому розумінні. Згідно із першою інтерпретацією це поняття включає всі види діяльності, за допомогою яких групи населення надають державним органам влади допомогу щодо запобігання злочинності. Це поняття у вузькому його розумінні зводиться до громадської підтримки, співробітництва громади та окремих громадян, перш за все із органами кримінальної юстиції, органами місцевого самоврядування, щодо реалізації програм соціального захисту населення та реалізації окремих напрямів діяльності із запобігання злочинності чи профілактики окремих правопорушень.

Серед видів участі громадськості у цьому контексті названо:

1) політичну підтримку програм соціального захисту (у Нідерландах, Великій Британії, Швеції — це кампанії щодо формування суспільної думки через проведення виставок, випуску фільмів; у США — це діяльність Національної ради, що співпрацює із громадськими радами штатів із прийняття нових законів, програм підготовки поліцейських, наймання соціальних працівників та ін.);

2) участь громадськості у здійсненні зазначених програм (асоціації запобігання злочинності при поліцейських відділках в Японії; народні судді Польщі, які на громадських засадах розглядають справи неповнолітніх);

3) делегування громадськості виконання деяких елементів указаних програм (робота ДНД та бригад сприяння міліції колишнього СРСР; діяльність згаданих панчаят в Індії);

4) розробку громадськими групами автономних програм соціального захисту (наприклад, робота приватних служб безпеки житлових організацій).

Не можна оминати ще одне важливе положення цього конгресу, відповідно до якого слід урахувувати рівень громадської організації та різні шляхи соціального розвитку, оскільки у складному, індустріалі-

зованому, перенаселеному, знеособленому місті участь громадськості у протидії злочинності матиме відмінні риси порівняно із менш складним, аграрним, малонаселеним й патріархальним селом. Також оптимальні рівні такої участі населення можуть бути різними залежно від традиційних, культурних, соціальних, економічних та демографічних особливостей народів¹.

П'ятий конгрес ООН із запобігання злочинності і поведження із правопорушниками (Торонто, 1–12 вересня 1975 р.) у своїх матеріалах підсумував положення двох попередніх форумів і в ньому ще раз було обґрунтовано, що громадськість є перспективною і малодослідженою формою соціального контролю злочинності².

Достатньо багато питань щодо участі населення й різних форм громадських об'єднань у протидії злочинності було розглянуто на Сьомому конгресі із запобігання злочинності та поведженню із правопорушниками (Мілан, 26 серпня — 6 вересня 1985 р.), який став, без перебільшення, знаковим для світової практики запобігання злочинності. Це пов'язано з тим, що в одному з його робочих документів «Нові форми злочинності і запобігання злочинності у контексті розвитку: майбутні завдання» було закріплено практику протидії злочинності шляхом реалізації спеціальних стратегій, що базувалась на опитуванні 44 країн світу. І одне з центральних місць відводилось саме громадському впливу на злочинність.

У цілому всі виділені стратегії можна розподілити на дві великі групи. Перша, непряма, стратегія містить такі напрями роботи, як підвищення рівня життя, надання відповідної освіти, створення умов для конструктивного проведення дозвілля, боротьба із безробіттям, вирішення питань житлового будівництва та господарства, допомога у сфері соціального забезпечення.

Прямі стратегії включають: втручання у кризові ситуації, зменшення можливостей для вчинення злочинів, патрулювання, різні пропагандистські кампанії, відвідування установ виконання покарань та ін.

¹ A/CONF. 43/2 // Робочий документ Четвертого конгресу ООН із запобігання злочинності та поведження із правопорушниками «Участь громадськості у запобіганні і боротьбі зі злочинністю, включаючи злочинність неповнолітніх» (Киото, 17–26 серп. 1970 р.). – 29 с.

² A/CONF. 56/4 // Робочий документ П'ятого конгресу ООН із запобігання злочинності та поведження із правопорушниками «Роль кримінального законодавства, відправлення правосуддя та інших форм громадського контролю у запобіганні злочинності» (Торонто, 1–12 верес. 1975 р.). – 39 с.

Як бачимо, відповідно до української кримінологічної теорії, всі стратегії цілком охоплюються заходами загальносоціального та спеціально-кримінологічного спрямування.

І окремо в цьому документі було вказано стратегію щодо участі громад у запобіганні злочинності. Світову практику із діяльності громадських асоціацій щодо запобігання злочинності було запропоновано класифікувати на три групи залежно від їх складу та функцій роботи: а) органи, що здійснювали виключно профілактичні функції (комітети, ради із профілактики злочинності); б) неофіційні асоціації із вирішення спорів (у одних країнах це сільські ради, у інших — комісії із вирішення спорів); в) громадські організації, що займаються патрулюванням.

Виділення такої стратегії в окрему ланку загальної структури цих напрямів діяльності із протидії злочинності доводить особливе значення громадського впливу на злочинність, а отже, — його не до кінця використані можливості у царині запобігання злочинності та її окремим проявам¹.

На наступних аналогічних форумах також наголошувалось на тому, що потенціал використання громадського впливу на так звані фактори ризику або докорінні чинники певних видів злочинності не вичерпав себе і досі є актуальним. Зокрема, у матеріалах Дев'ятого конгресу ООН із запобігання злочинності та поводження із правопорушниками (Каїр, 29 квітня — 8 травня 1995 р.) підкреслювалось значення архітектурного будівництва у запобіганні злочинності², тобто діяльності, що охоплюється поняттям «топографія злочинності». У західній кримінології з приводу цього були навіть розроблені спеціальні теорії на кшталт теорії розбитих вікон. Вона була сформульована у 80-х роках ХХ ст. вченими Д. Уілсоном та Д. Келлінгом, які теоретично та експериментально довели, що ознаки безладу та недотримання людьми прийнятних норм поведінки провокують у оточуючих аналогічну

¹ A/CONF. 121/18 // Робочий документ Сьомого конгресу ООН із запобігання злочинності та поводження із правопорушниками «Нові форми злочинності і запобігання злочинності у контексті розвитку: майбутні задачі» (Мілан, 26 серп. – 6 верес. 1985 р.). – 35 с.

² A/CONF. 169/7 // Робочий документ Дев'ятого конгресу ООН із запобігання злочинності та поводження із правопорушниками «Стратегії в області запобігання злочинності, зокрема відносно злочинів у міських районах і злочинності серед неповнолітніх, та злочинів із застосуванням насильства, включаючи питання про потерпілих: оцінка й нові перспективи» (Каїр, 29 квіт. – 8 трав. 1995 р.). – 49 с.

форму поведінки («графіті» на стінах, розбиті вікна будинків, сміття на тротуарах тощо)¹. До речі, на пострадянському просторі є вдалі приклади реалізації цієї теорії, зокрема у Грузії, де комплексний державний благоустрій став, окрім іншого, наслідком значного скорочення злочинності².

Отже, участь громадськості у протидії злочинності відіграє значну роль, оскільки має у своєму арсеналі можливості із надання допомоги щодо відновлення зруйнованих будинків і споруд, участі у благоустрої місць загального користування та ін.

Ювілейний Десятий конгрес ООН із запобігання злочинності та поводження із правопорушниками (Відень, 10–17 квітня 2000 р.) не оминув проблему світової практики участі громадськості у протидії злочинності. У його матеріалах відзначалось, що сучасний досвід залучення населення до впливу на злочинність не обмежується тими видами співробітництва громадськості та державних органів влади, що розглядалися вище. У деяких країнах зарекомендували себе форми роботи, що спираються на партнерські відносини не лише поліції з місцевими органами влади, а й із представниками місцевих ділових кіл, які можуть брати участь у фінансуванні діяльності із протидії злочинності на території громади³.

Зрозуміло, що в межах цієї статті об'єктивно неможливо висвітлити основні положення матеріалів зазначених конгресів, які стосуються участі громадськості у протидії злочинності. Залишились нерозглянутими стратегії щодо залучення населення та місцевих громад до запобігання окремим видам та групам злочинності, наприклад, злочинності неповнолітніх або так званої міської злочинності. Так, фундаментальні міжнародні нормативно-правові документи у сфері запобігання злочинності неповнолітніх, вироблені на Сьомому та Восьмому конгресах ООН, до яких належать Пекінські правила та Ер-рядські принципи, серед головних суб'єктів виділяють саме громадськість.

¹ Теория разбитых окон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ru.wikipedia.org/wiki/Теория_разбитых_окон – Заголовок з екрана.

² Теория разбитых окон или снова о Грузии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nikinform.com/stati/128-stati/1134-teoriya-razbityx-okon-ili-snova-o-gruzii.html> – Заголовок з екрана.

³ A/CONF. 187/7 // Робочий документ Десятого конгресу ООН із запобігання злочинності та поводження із правопорушниками «Ефективне запобігання злочинності: у ногу із новітніми досягненнями» (Відень, 10–17 квіт. 2000 р.). – 13 с.

Таким чином, урахувуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що громадськість має потужний антикриміногенний потенціал, використання якого є вкрай актуальним для сучасної України. За умов мудрої державної політики, поступових та виважених кроків із боку органів кримінальної юстиції цілком можливо змінити акценти у бік значущості профілактичної діяльності різних суб'єктів запобігання злочинності. Головною метою такого процесу (через що свого часу пройшли провідні країни світу) має бути суттєве зниження рівня злочинності в Україні шляхом запобігання злочинності громадськістю як основним суб'єктом такої діяльності. При цьому скоротяться бюджетні витрати на утримання судових і правоохоронних органів та відповідно зросте участь та особиста відповідальність кожного громадянина у загальній справі протидії злочинності.

Колодяжний М. Мирова практика участия общественности в противодействии преступности

На основе изучения материалов конгрессов ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию, прошедших в период 1955–2010 гг., дано обобщение мирового опыта противодействия преступности с участием общественности.

Ключевые слова: предупреждение преступности, противодействие преступности, ООН, конгрессы ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию, общественность.

Kolodyazhny M. The world practice of participation of public in counteraction criminality

On the basis of study of materials of congresses of UN on prevention of crime and criminal justice, passing during 1955–2010, generalization of world experience of prevention of crime is given with participation public.

Keywords: prevention of crime, counteraction criminality, UN, congresses of UN on prevention of crime and criminal justice, public.