

Національна академія правових наук України
Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності
імені академіка В. В. Сташиса

ГРОМАДСЬКІСТЬ У ЗАПОБІГАННІ І ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Монографія

*За загальною редакцією члена-кореспондента
Національної академії правових наук України,
доктора юридичних наук, професора,
заслуженого діяча науки і техніки України **В. В. Голіни,**
кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника
М. Г. Колодяжного*

Харків
«Право»
2017

УДК 343.9:34.028
ББК 67.61(0)
Г87

Рекомендовано до друку вченою радою Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса Національної академії правових наук України (постанова № 4/2 від 26 жовтня 2016 р.)

Рецензенти:

Т. А. Денисова – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології Академії Державної пенітенціарної служби України;

О. М. Литвинов – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри кримінального права і кримінології факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ

Колектив авторів:

В. В. Голіна – член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор (передмова – у співавт. з С. С. Шрамко; підрозділи 2.2–2.3; підрозд. 2.1 – у співавт. з М. Ю. Марченком); *М. Г. Колодяжний* – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник (підрозділи 5.1–5.4, 5.6–5.8; підрозд. 5.5 – у співавт. з М. Ю. Марченком); *С. Ю. Лукашевич* – кандидат юридичних наук, доцент (підрозділи 4.2, 4.4); *С. С. Шрамко* – науковий співробітник відділу кримінологічних досліджень НДІ ВПЗ ім. академіка В. В. Сташиса НАПрН України (передмова – у співавт. з В. В. Голіною; висновки, розділи 1, 3); *О. М. Самойлова* – молодший науковий співробітник відділу кримінологічних досліджень НДІ ВПЗ ім. академіка В. В. Сташиса НАПрН України (підрозд. 4.3); *А. В. Калініна* – молодший науковий співробітник відділу кримінологічних досліджень НДІ ВПЗ ім. академіка В. В. Сташиса НАПрН України (підрозд. 4.1); *М. Ю. Марченко* – кандидат юридичних наук (підрозд. 2.1 – у співавт. з В. В. Голіною; підрозд. 5.5 – у співавт. з М. Г. Колодяжним)

Громадськість у запобіганні і протидії злочинності: вітчизняний та Г87 міжнародний досвід : монографія / В. В. Голіна, М. Г. Колодяжний, С. С. Шрамко та ін. ; за заг. ред. В. В. Голіни, М. Г. Колодяжного. – Х. : Право, 2017. – 284 с.

ISBN 978-966-458-937-158-4

Монографію присвячено комплексному дослідженню теоретичних і прикладних проблем участі громадськості у запобіганні злочинності. У роботі надано теоретичне уявлення громадськості та визначено її роль у сфері запобігання злочинності; проаналізовано нормативно-правове забезпечення правоохоронної діяльності цього суб'єкта; досліджено основні форми та показники роботи громадськості щодо перешкоджання злочинам; виділено перспективні напрями діяльності у протидії окремим видам злочинів; вивчено міжнародний досвід участі громадськості у запобіганні злочинності тощо.

Для науковців, викладачів, аспірантів, працівників правоохоронних органів, а також широкого загалу читачів.

УДК 343.9:34.028
ББК 67.61(0)

© Голіна В. В., Колодяжний М. Г.,
Шрамко С. С. та ін., 2017
© Видавництво «Право», 2017

ISBN 978-966-937-158-4

Зміст

Передмова	5
------------------------	----------

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ І ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

1.1. Ретроспективний аналіз використання громадських об'єднань у запобіганні і протидії злочинності в Україні	10
1.2. Сучасне кримінологічне розуміння поняття громадськості як суб'єкта запобігання і протидії злочинності	29
1.3. Нормативне забезпечення залучення громадськості до сфери запобігання і протидії злочинності в Україні	41

РОЗДІЛ 2

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ ЗЛОЧИННОСТІ ЯК СТРАТЕГІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

2.1. Теоретичні положення кримінологічної політики	57
2.2. Антикриміногенний потенціал громадськості у сфері запобігання злочинності	71
2.3. Об'єкти громадського запобіжного впливу у сфері протидії злочинності	76

РОЗДІЛ 3

СТАН ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

3.1. Форми участі громадських об'єднань при запобіганні злочинності в Україні: досвід емпіричного дослідження	105
3.2. Кількісні та якісні показники оцінки ефективності діяльності громадських формувань при запобіганні злочинності	117

РОЗДІЛ 4

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

4.1. Участь громадян у запобіганні злочинам, що вчиняються у громадських місцях	130
---	-----

4.2. Залучення громадськості до запобігання злочинам проти власності	143
4.3. Участь громадськості у запобіганні безпритульності, бездоглядності та злочинності неповнолітніх	153
4.4. Роль громадськості у запобіганні пенітенціарній і постпенітенціарній злочинності.....	171

РОЗДІЛ 5

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ І ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

5.1. Теоретичні підвалини міжнародної практики залучення населення до запобігання і протидії злочинності	190
5.2. Громадський вплив на злочинність у Сполучених Штатах Америки	198
5.3. Сучасний стан використання громадськості у сфері запобігання злочинності у Великій Британії	209
5.4. Місце громадськості у програмах запобігання злочинності в країнах – членах Європейського Союзу	217
5.5. Громадськість як суб’єкт запобігання злочинності у країнах Співдружності Незалежних Держав.....	223
5.6. Використання громадськості у сфері запобігання злочинності у країнах Латинської Америки.....	233
5.7. Японський досвід застосування стратегії участі громадськості у запобіганні злочинності	242
5.8. Основні напрями використання міжнародного досвіду участі громадськості у запобіганні злочинності у правотворчій та правозастосовній практиці в Україні	247
Висновки	256
Список використаної літератури	261

ПЕРЕДМОВА

*Хто, маючи можливість запобігти злочину,
не робить цього, той йому сприяє.
(Луцій Анней Сенека мол.)*

Одним із завдань сучасної кримінологічної науки є пошук дієвих заходів, здатних зупинити надмірну криміналізацію суспільства, що спостерігається останнім часом. Ученими-кримінологами постійно звертається увага на пріоритетність саме недопущення вчинення злочинів шляхом їх запобігання.

Дослідження системи суб'єктів запобігання злочинності не може бути повним без визначення ролі громадських інституцій у такій діяльності. Необхідність участі громадськості у запобіганні злочинності вже стало своєю аксіомою. Тому переоцінити цю участь дійсно важко. До того ж індикатором ефективності запобігання злочинності є, з одного боку, уповільнення темпів зростання кількості злочинів, стабілізація чи зниження рівня злочинності, а з другого – відчутне підвищення соціально-профілактичної активності населення.

Світовий досвід у сфері протидії злочинності доводить, що ця діяльність не може здійснюватися без участі громадськості. Україна в цьому питанні не є винятком, тому на законодавчому рівні закріпила можливість залучення громадськості до запобігання окремим злочинним проявам. Серед таких законодавчих актів слід назвати Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., Закон України «Про протидію торгівлі людьми» від 20 вересня 2011 р., Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р., Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» від 15 листо-

пада 2001 р. тощо. Але, на жаль, значна частина регламентованих законодавством положень використовуються обмежено, оскільки норми законів мають декларативний характер і не наділені практичним змістом. Майже єдиною і чинною на цей час в Україні спеціалізованою формою участі громадськості у запобіганні злочинності є громадські формування з охорони громадського порядку, які діють на підставі Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. Щодо їх кількості, то за останні десять років вона знизилася майже на 75% (з 16,1 тис. у 2003 р. – до 3,3 тис. у 2015 р.). Такий стан легко пояснити. Не зважаючи на те, що потреба в участі громадськості у протидії злочинності невинно зростала, зниження рівня довіри населення до органів кримінальної юстиції, низький організаційний рівень та слабка державна підтримка звели діяльність багатьох таких формувань до формалізму. Утім проведене дослідження громадської думки щодо ролі та форм участі громадськості у запобіганні злочинності показало, що 83% громадян вважають потрібною участь громадськості у запобіганні злочинності, а 68% осіб навіть готові залучитися до такої діяльності. Отже, проблема полягає в тому, що громадяни не розуміють, як цю готовність застосовувати на практиці та у якій формі може реалізовуватися їх участь.

У свою чергу положення, які закріплені в рекомендаціях Конгресів ООН із запобігання злочинності та кримінального правосуддя, свідчать про результативність громадської протидії злочинності. Неодноразово учасники спеціальних сесій Конгресів відмічали важливість та ефективність залучення громадськості до запобіжної діяльності, особливо на її початковому етапі. На цих форумах відзначалось не лише про успішність запровадження ідеї організації асоціацій громадян із запобігання злочинності (асоціації помічників поліції, комітети із запобігання злочинності та захисту дітей, спільні формування приватної охорони та поліції), а навіть ця діяльність визнавалась окремою стратегією запобігання злочинності.

Перспективи та межі приватно-публічного партнерства у сфері запобігання і протидії злочинності закладено у Законі України «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 58-VIII. У ньому взаємодія з населенням на засадах партнерства розглядається як один із

принципів діяльності поліції. У п. 1 ст. 11 розглядуваного закону закріплено, що діяльність поліції здійснюється у тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Також статтями закону передбачені спільні проекти поліції з громадськістю (ст. 89), спрямовані на задоволення потреб населення, виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Очевидно, що вказаний нормативно-правовий акт є сучасною законодавчою підвалиною для запровадження так званої соціально-обслуговуючої функції поліції, здійснення якої у подальшому має посприяти активізації громадськості у сфері запобігання злочинності.

За різних часів питання використання громадського запобіжного впливу на злочинність були предметом уваги багатьох провідних вітчизняних й зарубіжних учених. Серед них слід назвати О. М. Бандурку, В. С. Батиргарєєву, А. Б. Блугу, В. І. Борисова, О. М. Ведернікову, В. В. Голіну, І. М. Гальперіна, О. М. Гаврилова, Б. М. Головкіна, Т. А. Денисову, А. І. Долгову, А. П. Закалюка, В. Ф. Захарова, Д. С. Каблова, О. М. Литвинова, В. І. Московця, О. М. Музичука, О. Б. Сахарова, К. Є. Ігошева, В. І. Шакуна, В. О. Уткіна, І. С. Яковець та ін. Серед них є автори, які розглядали залучення громадськості як перспективний напрямок у сфері запобігання окремим злочинним проявам, а також ті, хто ретельно досліджував правовий статус громадськості як суб'єкта запобігання злочинності, її організаційні форми та практику участі. Але попри це питань, що потребують вирішення залишається багато, насамперед визначення ролі громадськості у сфері запобігання та протидії злочинності на теперішній час.

Зміни, яких зараз зазнає Україна, перебудова свідомості громадян та їх бачення своєї ролі у процесі державотворення та протидії злочинності ставить на порядок денний багато проблем, які потребують вирішення, доопрацювання, наукового осмислення, законодавчого закріплення та практичного втілення. Наведене свідчить про своєчасність обраної теми наукового дослідження. Теоретичний та практичний аналіз участі громадськості у запобіганні злочинності дозволить пізнати сутність, механізм і методи функціонування цього важливого

інституту, а також сприятиме окресленню пріоритетних шляхів оптимізації такої діяльності.

Представлена робота є результатом виконання науковцями відділу кримінологічних досліджень НДІ ВПЗ імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України фундаментального наукового дослідження «Теоретичні та прикладні проблеми участі громадськості у запобіганні злочинності: вітчизняний та міжнародний досвід». Творчий колектив у процесі розробки цієї теми спирався на результати узагальнення низки проведених емпіричних досліджень, як то: опитування шляхом анонімного анкетування понад 2 000 мешканців областей України; стандартизоване інтерв'ювання та експертні оцінки 775 співробітників правоохоронних органів; спостереження за діяльністю спеціалізованих громадських формувань правоохоронної спрямованості та окремих громадян у сфері запобігання злочинності. Також у роботі використовувалися офіційні статистичні дані, отримані від МВС України.

Простеження залучення громадськості до запобігання злочинності, форм та методів її участі у радянський період показало, що стрижнем розглядуваного інституту на той час були члени партії, комсомолу, інший громадський актив, діяльність яких координувалася КПРС. Наразі розуміння громадського впливу на злочинність змінилося. Це стосується як принципів, та і форм указаної діяльності.

Проведене дослідження дозволило вирішити низку важливих теоретичних та практичних наукових завдань: надано сучасне розуміння поняття «громадськість» як суб'єкта запобігання злочинності, а також її істотних ознак; досліджено антикриміногенний потенціал громадськості у запобіганні злочинності; визначено об'єкт громадського запобіжного впливу; досліджено сучасні форми та методи участі громадськості у запобіганні злочинності в Україні; визначено критерії оцінки ефективності її діяльності; розглянуто основні напрями громадського запобіжного впливу на окремі злочинні прояви. Доробком цієї роботи є дослідження міжнародної практики залучення населення до запобігання і протидії злочинності, зокрема, у таких державах, як: США, Велика Британія, Японія, країни-члени ЄС, Латинської Америки, Азії та СНД. Аналіз сучасних підходів до запобігання злочинності із залученням громадськості

ті у зарубіжних країнах дозволив більш ретельно дослідити національне законодавство у цій сфері для визначення пріоритетів у правоохоронній діяльності України.

Автори висловлюють слова щирої вдячності шановним рецензентам – доктору юридичних наук, професору, Заслуженому юристу України *Денисовій Тетяні Андріївні* та доктору юридичних наук, професору *Литвинову Олексію Миколайовичу*. Написання цієї монографії не було б можливим без створення відповідної творчої атмосфери керівництвом НДІ ВПЗ імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України – директором Інституту, доктором юридичних наук, професором, академіком НАПрН України *Борисовим В'ячеславом Івановичем*, а також заступником директора, доктором юридичних наук, старшим науковим співробітником *Батиргарєєвою Владиславою Станіславівною*.

Також засвідчуємо глибоку вдячність обласним державним адміністраціям України, МВС України, керівництву обласних управлінь МВС України за неодноразову допомогу та підтримку у зборі кримінологічно значущої інформації за темою дослідження.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ І ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

1.1. Ретроспективний аналіз використання громадських об'єднань у запобіганні і протидії злочинності в Україні

Зміни у соціально-економічному і політичному функціонуванні держави призвели до таких негативних явищ у суспільстві, як зростання злочинності, погіршення стану охорони прав і свобод громадян, зниження рівня забезпечення громадського порядку тощо. Не зважаючи на те, що державою вживаються заходи, спрямовані на своєчасне і повне реагування на злочини, такі з них як кримінальне переслідування та кримінальне покарання осіб, що їх вчинили, не спроможні зменшити рівень злочинності та мінімізувати злочинні наслідки. З давніх часів свого існування людство усвідомило, що утримати та запобігти злочинності тільки шляхом суворого покарання неможливо. Кримінальне покарання має за мету не тільки кару за злочин, а й виправлення злочинців, тим самим запобігаючи вчиненню нових злочинів з їх боку та впливаючи на інших нестійких членів суспільства.

Ідея запобігання злочинності уперше була висловлена у роботах стародавніх філософів Платона і Аристотеля. За їх думкою у суспільстві має діяти досконале законодавство, яке б відвертало людей від вчинення злочинів. Подібний напрям розвивали й просвітники XVIII ст.: Т. Мор, Ж.-Ж. Руссо, І. Бентам, Ш. Монтеск'є, Вольтер, Ч. Беккарія та ін. Вони вважали, що право могло би стати могутнім засобом вирішення виникаючих у суспільстві конфліктів і запропонували створення правової держави, серед пріоритетних завдань якої було б запобігання злочинності. У відомому трактаті «Про дух законів»

III. Монтеск'є було обгрунтоване положення про те, що мудрий законодавець не стільки дбає про покарання за злочини, скільки про запобігання їм, і робить він це шляхом поліпшення моральності суспільства¹.

Суттєві положення, що мають важливе методологічне значення для розробки теорії запобігання злочинності, містяться також у працях К. Маркса та Ф. Енгельса. Вони аргументували, що доцільніше запобігати злочинам, ніж бути вимушеними карати за них, а також науково довели, що в соціалістичному суспільстві профілактична діяльність стане головним напрямом боротьби зі злочинністю².

Слід додати, що по-перше, запобігання злочинності є найгуманнішим засобом підтримки правопорядку та забезпеченням охоронюваних законом цінностей. Його здійснення, разом із захистом суспільства від злочинних посягань, застерігає також нестійких членів суспільства від подальшого морального падіння, перешкоджаючи їм стати злочинцями, і тим самим позбавляє їх негативних наслідків кримінального покарання. По-друге, це найефективніший засіб протидії злочинності як соціальному явищу, оскільки кримінально-правові заходи у виді покарання мають обмежений характер.

Тому, говорячи про запобіжну діяльність, варто мати на увазі соціальну політику суспільства в широкому значенні цього слова (як засновану на науковому пізнанні об'єктивних закономірностей розвитку суспільства діяльність державних органів, громадських організацій та окремих громадян, що регулює певну сферу відносин між суспільством у цілому та його членами, зокрема)³. Із цього приводу В. С. Батиргареева зауважує, що робити акцент лише на державному супроводженні боротьби зі злочинністю означає свідомо звужувати запобіжні можливості суспільства⁴. Отже, запобігання злочинності –

¹ Монтескье Ш. О духе законов или об отношениях, в которых законы должны находиться к устройству каждого правления к нравам, климату, религии, торговки и т.д. / под ред. А. Г. Горнфельд. – СПб. : Издание Л. Ф. Пантелеева, 1900. – С. 87.

² Курс советской криминологии: Предупреждение преступности. – М. : Юрид. лит., 1986. – С. 4.

³ Миняева Т. Ф. Политика государства в сфере обеспечения правового положения осужденных / Т. Ф. Миняева // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 129.

⁴ Батиргареева В. С. Рецидивна злочинність в Україні: соціально-правові та криминологічні проблеми : монографія / В. С. Батиргареева. – Х. : Право, 2009. – С. 398.

це реальний засіб її протидії, який передбачає здійснення цілої системи виважених та взаємопов'язаних заходів, значну роль серед яких відіграє участь громадськості.

Простежити форми та методи участі громадськості в запобіжній діяльності можна використовуючи історичний метод пізнання. Цей метод передбачає розгляд самого процесу розвитку об'єкта, його реальної історії, з усіма її поворотами та особливостями. Він дає змогу з'ясувати роль громадськості крізь призму її виникнення й історичного розвитку, а також визначитися із завданнями для неї на майбутнє.

На нашу думку, для здійснення такого аналізу найдоцільніше розглянути період за часів існування Радянського Союзу, оскільки проведені саме на той час перетворення значно впливали на становлення громадськості як суб'єкта запобігання злочинності. Факти та численні наукові роботи свідчать про активну роль широких верств радянської громадськості у зміцненні правопорядку й боротьбі зі злочинністю на різних етапах розвитку СРСР¹.

Історія свідчить, що завдання щодо запобігання злочинності в соціалістичному суспільстві було поставлене одразу ж після утворення першої у світі держави робочих і селян. В. І. Ленін розглядав запобігання злочинності як всенародну справу, як безпосереднє практичне завдання державних органів та громадських організацій. Він неодноразово звертав увагу на першочергове значення правильного поєднан-

¹ Див. напр.: Дементьев Н. В. Трудящиеся на страже общественного порядка / Н. В. Дементьев. – М. : Профиздат, 1959. – 63 с.; Закалюк А. П. Общественное воздействие и предупреждение правонарушений / А. П. Закалюк. – К. : Наук. думка, 1975. – 262 с.; Захаров В. Ф. Роль общественных формирований в укреплении социалистической законности и правопорядка / В. Ф. Захаров. – К. : Знание, 1982. – 48 с.; Гальперин И. М. Возникновение и развитие форм участия общественности в борьбе с преступностью / И. М. Гальперин // Вопросы борьбы с преступностью. – М., 1967. – Вып. 6. – С. 77; Еропкин М. И. Участие трудящихся в охране общественного порядка / М. И. Еропкин. – М. : Госюриздат, 1959. – 78 с.; Проблемы участия общественности в борьбе с преступностью : сб. науч. тр. – М. : Всесоюз. ин-т по изуч. причин и разраб. мер предупр. преступн., 1978. – 147 с.; Михайленко П. П. Предупреждение преступлений – основа борьбы за искоренение преступности / П. П. Михайленко, И. А. Гельфанд. – М. : Юрид. лит., 1964. – 203 с.; Миралиев Б. Участие общественности в предупреждении и расследовании преступлений / Б. Миралиев, К. Мирзажанов. – Ташкент : Изд-во ФАН Узбекской ССР, 1984. – 135 с. та ін.

ня методів переконання та примусу¹. Ще однією із основоположних ленінських ідей було класичне положення про невідворотність покарання. Із цього приводу він нагадував, що запобіжне значення покарання обумовлюється зовсім не його жорстокістю, а його невідворотністю. Важливо не те, щоби за злочин було призначено тяжке покарання, а те щоби *жоден* злочинний випадок не залишався нерозкритим². Ці принципові ідеї та сама методологія загальної концепції запобігання злочинності були закріплені у Програмі КППС і втілення їх у життя визнавалося актуальним завданням всього радянського суспільства. Відомо, що одним із важливих завдань у період розгорнутого будівництва комунізму стало виховання трудящих у дусі комуністичної моралі, поваги до радянських законів і правил комуністичного співжиття. Загальною метою для всіх ланок державного й суспільного організму було удосконалення соціалістичного образу життя, формування нової людини, культурного рівня та свідомості трудящих. Таким чином, участь громадськості у боротьбі з правопорушеннями являє собою закономірний для соціалістичного суспільства процес, який розвивався та набував широкого розмаху і нових форм. Так, наведемо приклади найбільш сталих та ефективних форм.

Після Великої Жовтневої Революції для захисту внутрішніх інтересів держави необхідно було організувати рішучу боротьбу з порушниками громадського порядку та громадської безпеки. Головну роль в цій боротьбі відігравала активність громадян, безпосередня участь озброєного народу у вирішенні завдань організації державного управління та охорони громадського порядку.

Різноманітні формування озброєних трудящих виникали у країні і до подій Великого жовтня. Перші бойові загони робітників були створені ще у 1905 році, коли робітничий клас Росії під керівництвом партії більшовиків піднявся на боротьбу з царизмом. Ці загони захисту прав та інтересів трудящих отримали назву бойових дружин, або робітничої міліції³.

¹ Лопушанский Ф. А. Следственная профилактика преступлений: опыт, проблемы, решения / Ф. А. Лопушанский. – К. : Наук. думка, 1980. – С. 14.

² Ленин В. И. Полное собрание сочинений. В 55 т. – Т. 4. – М. : Политиздат, 1967. – С. 412.

³ Дементьев Н. В. Трудящиеся на страже общественного порядка / Н. В. Дементьев. – М. : Профиздат, 1959. – С. 7–8.

Робітнича міліція виконувала свої функції пліч-о-пліч із членами бойової дружини. Бойові дружини створювалися партійними організаціями й основною своєю метою (згідно статуту бойових дружин) мали «підготовку до озброєного повстання і полегшення його проведення». Вона діяла під керівництвом Ради робітничих депутатів, її члени обиралися на масових зібраннях підприємств. Окрім загальних завдань, поставлених перед бойовою дружиною і міліцією (охорона засідань Ради, керівників, активних учасників страйку і загальних зборів страйкуючих), робітнича міліція, як виконавчий орган Ради, мала самостійні функції. Вона охороняла робітничі квартали від поліцейських і чорносотенних погромів, виступала проти хуліганських елементів, стежила за революційним порядком у місті.

Спираючись на досвід революції 1905 року, В. І. Ленін у працях 1917 року розвивав ідею створення пролетарської міліції, яка має бути всенародною, очолюватися пролетаріатом, організацією всього населення та будуватися на началах громадської служби¹. Його положення про необхідність залучення широких мас до встановлення революційного порядку послуговували основою для проведення партією більшовиків заходів із мобілізації трудящих на активну участь у боротьбі за підтримку необхідного громадського порядку вже з перших днів Радянської влади². Більшовики всіляко підтримували революційні дії трудящих, керували процесом створення пролетарських озброєних формувань, приділяючи необхідну увагу чітким формам їх організації та діяльності.

У перші місяці Радянської влади органи, які забезпечували охорону революційного порядку й боротьбу зі злочинністю, мали громадський характер. Червона гвардія та всенародна міліція складалася у більшості з добровольців³. Із метою охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю народ почав об'єднуватися у спеціальні загони Червоної гвардії, бойові дружини, загони робітничої міліції та

¹ Ленін В. І. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – Т. 31. – 5 изд. – М. : Изд-во полит. лит-ры, 1962. – С. 43.

² Захаров В. Ф. Роль общественных формирований в укреплении социалистической законности и правопорядка / В. Ф. Захаров. – К. : Знание, 1982. – С. 5.

³ Гальперин И. М. Возникновение и развитие форм участия общественности в борьбе с преступностью / И. М. Гальперин // Вопросы борьбы с преступностью. – М. : Юрид. лит, 1967. – Вып. 6. – С. 77.

інші формування революційних однодумців під керівництвом партії більшовиків.

Двадцять дев'ятого серпня 1917 року на міжрайонній нараді Петроградської Ради робітничих та солдатських депутатів, де керівна роль належала більшовикам, було затверджено спеціальну Інструкцію по організації робітничої міліції. Згідно з цією Інструкцією при районних Радах необхідно було створювати загони червоногвардійців під керівництвом комендатури, яка, в свою чергу, обиралася виконкомом відповідної райради та районними комітетами партії¹.

Головним документом, спрямованим на організацію охорони порядку, на той час була прийнята Народним комісаріатом внутрішніх справ постанова від 28 жовтня (10 листопада) 1917 р. «Про робітничу міліцію» як громадську організацію трудящих, що знаходитиметься виключно у віданні Ради робітничих та солдатських депутатів. У цілому охорона громадського порядку в країні здійснювалася загонами Червоної гвардії – озброєної організації пролетаріату й трудового селянства.

Революційна діяльність передових верств населення у справі охорони порядку та боротьби зі злочинністю підтримувалась і створеними на той час органами Радянської влади. Важлива роль належала Військово-революційному комітету, а також комітетам, що діяли на місцях. Радянський уряд надавав велике значення діяльності Військово-революційних комітетів у питанні широкого залучення громадськості для перетворення у життя принципів переконання та примусу у боротьбі зі злочинністю². Однак, низька ефективність урядових заходів щодо забезпечення правопорядку в Україні навесні – улітку 1917 р. спонукали населення до пошуку порятунку від анархії і криміналу власними силами. Якщо в містах утворювалися бойові

¹ Токарев Ю. С. К истории народного правотворчества в период подготовки и проведения Великой Октябрьской социалистической революции (март 1917 г. – февраль 1918 г.) / Ю. С. Токарев // Исторические записки. – М. : АН СССР, 1955. – Т. 52. – С. 65; Гальперин И. М. Возникновение и развитие форм участия общественности в борьбе с преступностью / И. М. Гальперин // Вопросы борьбы с преступностью. – 1967. – Вып. 6. – С. 77.

² Гальперин И. М. Возникновение и развитие форм участия общественности в борьбе с преступностью / И. М. Гальперин // Вопросы борьбы с преступностью. – М., 1967. – Вып. 6. – С. 78.

дружини, які незабаром були підпорядковані органам міліції чи влилися до Червоної гвардії, то у сільській місцевості розгорнувся козацький рух¹. Так, у квітні 1917 року у Звенигородському повіті на Київщині розпочалося формування загонів Вільного козацтва – добровільної військової організації українського селянства. На козацькому з'їзді у Звенигородці було прийнято низку постанов, де чітко вказувалось, що Вільне козацтво організовано для оборони українського народу та охорони порядку. Почесним отаманом Вільного козацтва став Павло Скоропадський.

Проте соціалістичні лідери української революції із недовірою поставилися до Вільного козацтва, вважаючи його буржуазним інститутом. Тому тривалий час вони не підтримували його. Пізніше, восени 1917 р., Центральна Рада все ж підтримала ідею організації загонів Вільного козацтва, але прагнула надати цьому руху чітких організаційних форм, тому розпочала реорганізацію вільнокозачих загонів. Тринадцятого листопада 1917 року Генеральний Секретаріат затвердив обов'язковий для вільнокозачьких організацій Статут Вільного Козацтва в Україні. Статут суворо регламентував діяльність вільних козаків і вказував на обов'язки «виконувати службу громадської міліції – зберігати лад та обороняти батьківщину і її уряд». У кожному селі чи місті незалежно від чисельності могла існувати лише одна громада Вільного козацтва з осіб будь-якої національності й статі. Її завданнями були боротьба з дезертирством при мобілізації, охорона громадського порядку, захист громадян і їх власності, запобігання грабежам, фізичний і духовний розвиток своїх членів та їх громадське виховання. Громади Вільного козацтва створювали піші й кінні загопи, пожежні дружини, відкривали бібліотеки, видавали журнали, брошури, поширювали газети і літературу, організовували зібрання, лекції, читання, концерти тощо.

Необхідно звернути увагу, що вільнокозачий рух за своєю структурою й функціональними завданнями більше відносився до правоохоронних силових структур держави, ніж до регулярного війська. Прерогативою вільнокозачого руху став захист внутрішньодержав-

¹ Тимошук О. В. Охоронний апарат Української Держави (квітень – грудень 1918 р.) : монографія / О. В. Тимошук. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 462 с.

ного порядку та спокою, а боротьба з зовнішньою загрозою поклада-лася на українізовані полки регулярної армії¹.

Як виявилось на практиці, для успішного підтримання революційного громадського порядку самодіяльних організацій, а також міліції, яка будується на добровільних началах, недостатньо. Тому, у 1918 р. розпочалось утворення штатних органів міліції (як державної організації) і добровільних загонів (як форми участі громадськості в охороні революційного порядку)². Досвід правового регулювання організації охорони громадського порядку на місцях і передова практика в діяльності правоохоронних органів були враховані і узагальнені в загальнодержавному правовому акті – інструкції НКВС і НКЮ від 12 жовтня 1918 р. «Про організацію Радянської Робітничо-Селянської Міліції»³. Цим актом держава не тільки заснувала міліцію як спеціальний штатний державний орган, але й визначила основні напрями її діяльності в сфері охорони громадського порядку, а саме: 1) забезпечення порядку в громадських місцях; 2) нагляд за порядком руху на вулицях; 3) нагляд за санітарним станом і благоустроєм; 4) забезпечення порядку і безпеки під час стихійних лих та надання допомоги при нещасних випадках; 5) видача посвідчень особи і деяких інших документів.

Слід відмітити, що роль громадськості після створення державного органу – міліції – не зменшилась. Більше того, новостворена служба була не в змозі самостійно вести боротьбу зі злочинністю, а тим паче, здійснювати охорону громадського порядку. Тому наприкінці 1918 р. у виконкомах на містах почали організовуватися спеціальні загони з числа трудящих, службовців і селян, завданням яких, серед інших, було надання міліції всебічної допомоги у боротьбі зі злочинністю.

Участь трудящих в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю у 20-х роках набувало різноманітних форм. М. І. Єропкін

¹ Мусієнко В. Генеральна Рада Вільного козацтва: становлення, політична позиція, діяльність (жовтень 1917 – квітень 1918 рр.) / В. Мусієнко, В. Лободаєв // Наукові записки. Зб. праць молодих вчених та аспірантів. – К., 2001. – Т. 6. – С. 320.

² Захаров В. Ф. Роль общественных формирований в укреплении социалистической законности и правопорядка / В. Ф. Захаров. – К. : Знание, 1982. – С. 6.

³ Постановление НКВД и НКЮ «Про организацию Советской Рабоче-крестьянской Милиции (Инструкция)» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – 20 окт. 1918 г. – № 75. – Ст. 813. – С. 921–926.

відмічає, що організації трудящих на той період не завжди мали чітку структуру, різноманітними були права й обов'язки їх членів, не було встановлено єдиного порядку взаємовідносин між цими організаціями та органами міліції. Але повсюди це були добровільні об'єднання громадян, які бажали навести порядок у містах та селах і проголосити боротьбу хуліганам, п'яницям, а також допомогти міліції у боротьбі зі злочинністю¹.

Одними із перших були створені частини особливого призначення (ЧОП) – міліцейські загони по боротьбі з бандитизмом, де іноді 99% загальної чисельності складали трудящі². Щодня вони після роботи прямували в райком партії, де їм видавали рушниці, і вони разом із працівниками міліції розходилися по місту. Одні охороняли важливі об'єкти, інші патрулювали та перевіряли документи у підозрілих осіб.

Ще одним прикладом активної участі радянської спільноти може слугувати Інститут сільських виконавців, затверджений Декретом ВЦВК №266 від 27 березня 1924 р. На цю посаду по черзі призначали кожного мешканця села строком на два місяці. Він наділявся повноваженнями щодо затримання та конвоювання правопорушників, спостерігав за дотриманням порядку, виконував доручення сільської влади, пов'язані з виконанням радянських законів та рішень. При цьому він відповідав за свої дії як посадова особа. Кількість сільських виконавців у Радянському Союзі досягала майже півмільйона чоловік.

У 1928 р. виникла нова організаційно-правова форма участі громадськості у боротьбі зі злочинністю, яка більше відповідала вимогам того часу – товариства сприяння міліції. Перші осередки подібних товариств виникли в листопаді 1928 р. при робочих клубах у великому промисловому центрі Уралу – Нижньому Тагілі. З ініціативою їх створення виступили робітники, що були колишніми червоногвардійцями, та комсомольці. Вони чергували в позаробочий час на добровільній основі та безоплатно. Судячи з документів того часу, діяльність товариств сприяння міліції не обмежувалася тільки участю в охороні громадського порядку, а й була спрямована на підвищення

¹ Еропкин М. И. Участие трудящихся в охране общественного порядка / М. И. Еропкин. – М. : Госюриздат, 1959. – 78 с.

² Советская милиция. – 1957. – № 5. – С. 56.

продуктивності праці та виробничої дисципліни, скорочення числа прогулів, аварій, нещасних випадків.

Рух трудящих зі створення різних добровільних товариств і об'єднань для охорони правопорядку набував все більш широкого розмаху до кінця 20-х рр. Осередки товариств сприяння міліції створювалися по всій країні. Вже до січня 1930 р. в областях і краях РРФСР налічувалося 2,5 тис. товариств, членами яких були близько 30 тис. чоловік. Важливим кроком на шляху організаційного зміцнення і правової регламентації участі громадськості в боротьбі зі злочинністю стало затвердження 25 травня 1930 р. постанови РНК РРФСР «Про товариства сприяння органам міліції і кримінального розшуку». Цим документом було встановлено чітку структуру подібних товариств, визначені права й обов'язки їх учасників, указана роль партійних, радянських і профспілкових органів у справі їх формування та керівництва¹.

В Українській РСР була створена робітничка міліція, яка фактично стала одним із різновидів товариств сприяння міліції. Її члени розвинули велику активність з охорони громадського порядку. На основі вищезгаданої постанови НКВС РРФСР був розроблений Типовий статут товариств сприяння міліції, у якому було конкретизовано їх правове положення та визначалася організаційна структура. Товариства сприяння міліції розвивалися бурхливими темпами. У 1930 р. в РРФСР налічувалися вже 4 тис. осередків, до складу яких входило 45 тис. членів.

Двадцять шостого квітня 1932 р. Раднарком РРФСР прийняв Ухвалу «Про реорганізацію товариств сприяння міліції і кримінального розшуку». Результатом проведеної реорганізації стало формування бригад сприяння міліції, які до 1940 р. були основною формою участі всіх трудящих у боротьбі зі злочинністю. Відмінна риса їх правового становища – створення за ініціативою міліції і функціонування під керівництвом районних, міських органів міліції. У бригади сприяння міліції приймалися громадяни СРСР, які досягли 18 років, але лише за рекомендацією партійних, профспілкових, комсомольських і інших громадських організацій і через органи міліції. Вони

¹ Дементьев Н. В. Трудящиеся на страже общественного порядка / Н. В. Дементьев. – М. : Профиздат, 1959. – С. 10.