

УЧАСТЬ ГРОМАДЯН В ОХОРОНІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER

Колеснікова М.В., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету

Солдатенко М.Д., студентка III курсу
Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету

Стаття присвячена аналізу правоохоронної діяльності у вигляді залучення громадян до охорони громадського порядку на території України та в зарубіжних країнах.

Нині головною метою кожної високорозвиненої держави є безпека громадян, незалежно від статусу чи місця проживання людини. Діяльність поліції, чи інших органів із забезпечення правопорядку напряму залежить від взаємозв'язку з громадськістю. Кожна країна по-своєму намагається досягти найвищого рівня впевненості населення в діяльності поліції, адже саме це відіграє вирішальну роль у повноцінній роботі органів правопорядку. Чим більше громадян будуть залучені до діяльності поліції, тим більше злочинів будуть розкриті ще на етапі підготовки. Головною метою залучення громадян до охорони громадського порядку є створення найбільшого рівня довіри, за якого населення не боїться прийти в поліцію, не приховує злочини, не покриває сусідів чи знайомих. В умовах такої дисципліни кожен знає, що найголовніше – безпека, найвищий рівень якої буде досягнений лише тоді, коли кожен буде докладати до цього зусиль.

Залучення простого населення до охорони громадського порядку дедалі більше практикують на різних континентах. Така діяльність може бути пов'язана з добровільною службою в органах правопорядку, взаємодією з поліцейським чи самовільною допомогою. Одні країни створюють певні організації, а робота в них оплачується державою. Інші сприяють створенню різних спілок, профсоюзних товариств, де кожен може проявляти себе та допомагати правоохоронним органам. За таку діяльність не обов'язково виплачується заробітна плата, деякі працюють добровільно, а інші – за певні пільги чи привілеї. Люди знають, як працює поліція та як вони можуть допомогти. Тому кожен впевнений, що йому також допоможуть у разі потреби.

У статті проаналізовано поняття, види та особливості залучення громадян до роботи в органах забезпечення правопорядку на території України та за кордоном. Визначені алгоритми роботи, запропоновані способи покращення такої діяльності на території України, за прикладом інших держав.

Ключові слова: охорона громадського порядку, залучення громадян, безпека, поліція, рівень довіри населення.

The article is devoted to the analysis of law enforcement activity in the form of involvement of citizens in the protection of public order on the territory of Ukraine and foreign countries.

Today, the main goal of every highly developed country is the safety of citizens, regardless of their status and place of residence. The activities of the police or other law enforcement agencies are directly dependent on public relations. Each country in its own way tries to achieve the highest level of public trust in the police, because this is what plays a crucial role in the full work of law enforcement agencies. The more citizens involved in the police, the more crimes will be solved at the stage of preparation. The main purpose of involving citizens in the protection of public order is to create the highest level of trust, at which the population is not afraid to come to the police, does not hide crimes, does not cover neighbours or acquaintances. With such discipline, everyone knows that the most important thing is security, the highest level of which will be achieved only when everyone makes an effort to do so.

Involving ordinary people in the protection of public order is increasingly practiced on different continents. Such activities may include voluntary service in law enforcement, cooperation with the police or unauthorized assistance. Some countries create certain organizations, and their work is paid by the state. Others promote the creation of various unions, unions where everyone can express their views and help law enforcement. For such measures, wages are not necessarily paid, some work voluntarily, and others for certain benefits or privileges. People know how the police work and how they can help. As a result, everyone is confident that they will also be helped if needed.

The article analyzes the concepts, types and features of involving citizens in the work of law enforcement agencies in Ukraine and abroad. Algorithms of work are defined and ways of improvement of such activity in the territory of Ukraine, on an example of other states are offered.

Key words: protection of public order, involvement of citizens, security, police, level of public trust.

Охорона громадського порядку нині визначається найголовнішою діяльністю правоохоронних органів. Відповідно до Конституції України, життя та здоров'я людини є найвищою соціальною цінністю, а забезпечення прав і свобод виступає першочерговим обов'язком держави [1, с. 3]

Важливим кроком до євроінтеграції України стало запровадження нового правоохоронного органу, основною діяльністю якого є забезпечення правопорядку на території всієї країни. Так, 2 вересня 2015 року, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», Кабінет Міністрів України прийняв рішення про створення нового центрального органу виконавчої влади, а саме: Національної поліції, що підпорядковується Міністерству внутрішніх справ України [2, с. 1] Основним завданням Національної поліції є забезпечення безпеки та порядку, протидія злочинності, а також охорона прав, свобод та законних інтересів держави, суспільства та кожної людини [3, с. 2].

Зазначений закон визначає основний критерій оцінки діяльності поліції – рівень довіри населення. Саме цей пункт відіграє найважливішу роль в ефективній роботі нової поліції [3, с. 11] Рівень довіри громадян визначається готовністю кожної людини співпрацювати з поліцією, на добровільних засадах брати участь у запобіганні нових злочинів, тим самим попереджуючи поліцію про можливе вчинення правопорушення, покриття злочинця чи нерозкриття справи.

У сукупності робота поліції, довіра та соціальна відповідальність громадян мали стати міцним фундаментом в охороні громадського порядку на території України. Проте є низка питань, які перешкоджають повноцінній діяльності поліції. Насамперед це низький рівень довіри громадян до цього органу. Це підтверджують дослідження, проведені соціологічною службою Центру Разумкова у квітні 2020 року. Аналіз результатів показав, що

серед опитуваних повністю довіряють поліції лише 6,2%, скоріше довіряють 29,5%, а зовсім не довіряють аж 28,5% опитуваних осіб. Таким чином, можемо бачити низький рівень довіри населення до органів поліції, що першочергово виключає повноцінну та неупереджену її діяльність.

Виходячи з міжнародного досвіду, органи забезпечення правопорядку не діють повноцінно без підтримки населення. Таким чином, залучення громадян до охорони громадського порядку є основним критерієм у формуванні поліції як основного захисного органу держави.

У процесі дослідження було визначено, що вивченням охорони громадського порядку займалися такі вчені: С.М. Каложний, Р. Піль, О.М. Бандурка, В.К. Колпаков, С.Ф. Денисюк, О.І. Остапенко, В.К. Колпаков, Н.В. Камінська, О.Н. Ярмиш, А.В. Сергєєв, В.І. Васильєв, В.О. Серьогін та інші.

Нині участь громадян в охороні громадського порядку встановлюється Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року [4, с. 1]. У ньому визначено, що громадяни України можуть створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку. Проте є низка проблемних питань:

- по-перше, ці громадські об'єднання мають відповідати великій кількості вимог, не можуть складатися з однієї особи, а учасники об'єднання мають відповідати певним критеріям;

- по-друге, вони мають бути зареєстровані, а це не зовсім легка процедура, тому кількість складнощів та засад формування цих об'єднань і є причиною того, що люди їх не реєструють і взагалі рідко утворюють.

Окрім цього закону, немає жодного законодавчо закріпленого документа, який би регулював законну діяльність громадян України в охороні громадського порядку. Саме тому вважаємо за доцільне розглянути інші форми участі населення в забезпеченні правопорядку на прикладі зарубіжних країн.

Аналіз зарубіжних юридичних джерел дає змогу розглянути діяльність правоохоронних органів за кордоном. Роботу із залучення населення до правопорядку проводить кожна високорозвинена країна. Така діяльність підвищує рівень довіри населення, яке потім не боїться співпрацювати з поліцією. Головною перевагою стає викривання великої кількості злочинів ще на етапі підготовки, що своєю чергою значно знижує рівень злочинності.

Запровадив залучення населення до охорони правопорядку Р. Піль, британський політичний та державний діяч. Під його керівництвом у 1829 році у Великобританії була створена «нова поліція», основним гаслом якої було те, що навіть найперша стратегія захисту, на думку більшості, у вигляді своєчасного реагування поліції на скоєний злочин, не може існувати без допомоги простих громадян, що й відображає необхідність співіснування поліції з ними [5, с. 19].

Необхідно зазначити, що поліція багатьох зарубіжних країн вже не перший рік функціонує на засадах допомоги населення, що формується в різних формах: громадські ради чи комітети, до складу яких входять люди з профспілкових, громадських чи релігійних об'єднань. Існують приватні фірми, що забезпечують правопорядок нарівні з правоохоронними органами. Поліція застосовує заохочувальні заходи до осіб, які відіграли значну роль у запобіганні, перешкоджанні чи виявленні злочинності. Все це в сукупності утворює єдину систему забезпечення правопорядку, що вигідна як державним органам, так і громадянам.

Для прикладу розглянемо Японію. У 2018 році Національне поліцейське агентство Японії заявило, що в цій країні найнижчий рівень злочинності у світі. На основі аналізу статистичних показників можемо зробити висновки по організації роботи поліції в цій країні. Всі полі-

цейські ділянки там мають свої відділення – Асоціації попередження злочинності. Їхня основна робота полягає у взаємодії простих громадян з органами правопорядку, вступити до Асоціації може кожен, хто бажає допомогти поліції на добровільній основі. Головним завданням є попередження поліції про можливий злочин, а члени Асоціації у складі визначених об'єднань («загони спостереження») ввечері та вночі патрулюють вулиці на своїй території. Окрім добровільної роботи в органах правопорядку, громадяни вносять благодійні кошти на розвиток своєї Асоціації. Керівництво поліції своєю чергою створило «пункти допомоги населенню», де кожен громадянин може безплатно отримати консультацію чи допомогу.

Діяльність поліції Японії щодо організації роботи з громадянами неодноразово викликала інтерес. Усю свою діяльність вони завжди зосереджують саме на взаємній роботі державних органів та простих мешканців. Так, упродовж 1980-х років у деяких містах Японії почали утворюватися «сліпі місця» – райони або квартали, що знаходилися під владою злочинних угруповань. Поліція не мала змоги контролювати цю територію, а люди боялися співпрацювати з поліцією. Тоді влада Японії сприяла створенню в цих районах громад безпеки. Цей крок підвищує рівень співпраці та довіри населення, що своєю чергою сприяло значному зниженню злочинності. Нині у столиці Японії Токіо, де проживають 14 мільйонів осіб, за місяць вчиняється лише одне вбивство та 16 пограбувань, а згідно з показниками британського дослідницького центру Economist Intelligence Unit, у 2019 році Токіо було названо найбезпечнішим містом у світі. На нашу думку, саме така статистика найбільш яскраво підтверджує рівень довіри та бажання співпраці кожного громадянина з поліцією [5, с. 21].

У країнах Європи, таких як Італія, Бельгія та Швейцарія, діють комісії, що займаються організацією та координацією превентивних заходів, які спрямовані на попередження вчинення злочинів. Вони полягають у створенні наукових та педагогічних асоціацій, які проводять заходи серед простих громадян, школярів та студентів про роз'яснення нових законодавчих актів, чи всім відомих правил, пояснення непоправних наслідків після вчинення злочину, проведення тренінгів, семінарів та лекцій, залучення цим самим громадян до співпраці з правоохоронними органами, а не вчинення злочинів [6, с. 103].

Популярними у країнах Європи є правоохоронні об'єднання громадян, наприклад «сусідська взаємодопомога». Це об'єднання розташовується за територіальною ознакою та полягає в тому, що громадяни стежать за громадським порядком на своїй території. У разі виявлення правопорушення чи можливого злочину, вони активно співпрацюють із поліцією, тим самим слідкують за порядком на своїй території, безпосередньо підвищуючи рівень своєї безпеки. Нині тільки у Великобританії існує більше ніж 150 тисяч таких організацій, а понад 9 мільйонів осіб отримують від цього користь [7, с. 1]. На нашу думку, це об'єднання ефективне, проте нині його існування не можливе в Україні. У нас є своєрідне всеукраїнське гасло «Моя хата скраю», і люди замість того, щоб сказати, що сусід на своїй території вчиняє злочин, скоріше просто сховаються вдома та нічого не скажуть, адже «ім ще тут жити». Проте безпека починається з кожного, і саме такі формування за кордоном є найяскравішим підтвердженням цього.

США стоїть на першому місці у світі із залучення громадян до охорони громадського порядку. У 90-х роках минулого століття там запровадили нову стратегію діяльності поліції, що безпосередньо спрямована на громадян. Поліція скоординувала свою роботу не лише по країні чи місту, а й окремо в кожному районі, заохочуючи до цього громадян, показуючи цим самим свій рівень довіри до кожного.

У штаті Нью-Йорк, в місті Ротчестер, поліція запровадила курси, темою яких була взаємодія поліції та простих жителів у вигляді пішого патруля містом. До патрулювання стали залучати студентів, причому на дуже вигідних для них умовах – за 90 годин патруля студенту оплачують річне навчання в його коледжі. Студенти групами патрулюють вулиці, а якщо помічають порушення громадського порядку, по рації доводять до відома поліцію. Через деякий час цю практику схвалили на загальнонаціональному рівні та стали поширювати в інших містах. На нашу думку, така діяльність викликає велику мотивацію студентів: вони можуть працювати у вільний від навчання час, допомагаючи органам поліції, та ще й отримуючи за це оплату свого навчання. Цей спосіб було б добре запровадити в Україні, адже студенти проводять багато часу за навчанням, тому не можуть піти працювати повний робочий день [6, с. 103].

Нині у Вашингтоні діють 286 патрульні групи, що складаються з місцевих жителів, загальна кількість яких приблизно 14 тисяч осіб, причому їх кількість постійно збільшується. Після впровадження патрульних груп на вулицях Вашингтона знизився рівень злочинності, зникли торговці наркотиками, а кількість нічних крадіжок зменшилася на 40% [8, с. 1].

У Німеччині існують «станції» охорони порядку. Ще з 1963 року на території країни діє добровільна поліцейська служба [9, с. 16]. Добровольці після проходження перевірки зараховуються до основної поліції групами чисельністю 10–15 осіб. Впродовж двох тижнів вони відвідують курси підготовки, а після закінчення їх залучають до охорони громадського порядку. Найчастіше це забезпечення порядку та охорони на масових заходах, пошук зниклих людей, а в окремих випадках – у ролі посилення поліцейських формувань. За цю службу добровольці отримують грошову винагороду [10, с. 18].

Кожна країна по-своєму заохочує та дякує громадянам за допомогу та участь у забезпеченні правопорядку. У деяких країнах це відбувається лише на добровільній основі, без додаткових привілеїв, деякі нагороджують громадян за особливі заслуги грамотами, медалями чи публікаціями у ЗМІ. Жодна людина не буде проти того, щоб стати відомою через те, що запобігла вчиненню злочину чи допомогала поліції в розкритті правопорушення. Деякі країни виплачують зарплату чи премії за таку діяльність. Таким чином, громадяни, отримуючи заохочення, відчують власну значимість, із більшим бажанням співпрацюють із поліцією, яка своєю чергою отримує той самий найважливіший рівень довіри від населення, без якого повноцінна діяльність поліції неможлива.

Аналізуючи участь громадян у правоохоронній діяльності на території України, ми з'ясували, що є такі види діяльності:

- діяльність на підставі громадських об'єднань – врегульоване законом добровільне об'єднання осіб, які на безоплатній основі діють разом із поліцейськими або за їх дорученням. Для створення громадського об'єднання необхідно пройти складну процедуру заснування, відбору та підготовки до такої служби;

- об'єднані територіальні громади з охорони громадського порядку, або інспектори сільрад («шерифи») – посада, що приймається та урегульовується ОМС і фінансується з місцевого бюджету. Шерифів обирають із місцевих жителів, що мають авторитет у селі. Вони підпорядковані сільському голові та діють за його дорученнями;

- помічники дільничних офіцерів поліції – добровільна діяльність місцевих жителів у вигляді допомоги дільничним. Обираються з мешканців, що мають авторитет, виконують мінімальну допомогу органам поліції (попередження злочинності, розмови з місцевими жителями). Після реформування правоохоронних органів із законів зникла норма законодавства, яка дозволяла цим

добровільним помічникам виконувати частку повноважень дільничних, тому нині така діяльність не урегульована;

- інспектори щодо інформування населення з охорони правопорядку, які працюють від Центрив зайнятості за програмою «Шериф» – програмою центру зайнятості, що допомагає громадам обирати інспекторів місцевих рад з охорони правопорядку, їх ще називають «шерифами». Центр зайнятості бере на себе часткову оплату навчання та підготовки за рахунок Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та працює тільки з тими органами, які потім беруть «шерифів» на роботу. Програма надає тимчасову роботу, яка фінансується центром зайнятості та місцевим бюджетом;

- «народні патрульні» – місцеві жителі, що обираються мешканцями відповідного села і на добровільних засадах патрулюють вулиці. Головною ціллю є зменшення рівня злочинності на своїй території [11, с. 87–91].

Проаналізувавши ці види діяльності в Україні, можемо зробити висновок, що питання залучення громадян в охорону громадського порядку на Україні є досить не врегульованим.

Діяльність поліції спрямована найчастіше на великі міста, штат і так не великий, а після реформування дільничної поліції часто працює на 10–15 сіл. Мешканці бачать його дуже рідко, і навіть не може йти мови про попередження злочинності, адже дільничний приїжджає тільки на виклик, коли правопорушення вже відбулося. Місцеві мешканці задля забезпечення своєї безпеки на добровільній основі створюють свої організації, які зовсім не врегульовані законодавством, проте допомагають їм самостійно підтримувати громадський порядок.

Так, село Стара Збруївка Херсонської області стало першим, що взяло у свій штат «шерифа». Оскільки ця посада законом не врегульована, жителі села, керуючись ЗУ «Про місцеве самоврядування», взяли його на ставку інспектора, що дозволено сільраді, проте не визначено, чим саме цей інспектор має займатися. Після його оформлення в 2008 році в Україні з'явився перший інспектор сільради, основним завданням якого була охорона правопорядку. Ним став колишній поліцейський Віктор Кривобородько. Якщо в селі відбувалися якісь правопорушення, жителі зверталися до пана Віктора, він знав всі закони, міг урегулювати конфлікти між односельчанами. Після його призначення злочинність у селі знизилася у 8 разів. Проте людина, що працює «шерифом», має дуже мало повноважень, найчастіше це попередження злочинів, виховання молоді чи проведення роз'яснювальних бесід або ж особисте розслідування злочину, проте вирок чи протокол він скласти не може, тому все одно прийдеться викликати поліцію, яка з самого початку буде розслідувати злочин, що досить незручно, тому що минає час, докази можуть зникнути, а підозрювана особа – втекти. Нині на території Херсонської області працює понад 60 інспекторів, проте через малу кількість повноважень законно вони можуть зробити тільки мізерні дії [12, с. 17–21]. Саме така законодавча неврегульованість у роботі «шерифів» не дає зрушити з місця участь громадян в охороні громадського порядку на території України. Такі особи нібито є, проте, за фактом, їх немає, адже повноважень вони не мають.

Проаналізувавши досвід іноземних держав та участь громадян у правоохоронній діяльності на території України, вважаємо за доцільне прийняти новий закон, до якого внести поняття певної особи, що може одноособово виконувати діяльність з охорони громадського порядку, врегулювати його законну діяльність та збільшити повноваження, хоча б складання протоколів із незначних злочинів чи правопорушень (наприклад незаконна вирубка лісу, розпивання спиртних напоїв чи незаконне самогонваріння). Також доцільно було б встановити можливість

участі громадян у правоохоронній діяльності без заснування громадського формування.

Висновки. У сучасному світі кожна країна намагається досягнути найвищого рівня безпеки через діяльність правоохоронних органів, проте важливими при цьому є участь громадян, соціальна свідомість та бажання співпрацювати з поліцією, що підвищує рівень довіри населення та максимально знижує кількість злочинів. Досвід зарубіжних країн показує, що участь громадян в охороні громадського порядку є надзвичайно важливою та невід’ємно пов’язана з діяльністю правоохоронних органів. Так, в Японії є Асоціації попередження злочинності, в Німеччині – добровільна служба, в Великобританії – «сусідська взаємодопомога», а в США патруль здійснюють прості мешканці, отримуючи за це кошти чи оплату навчання.

В Україні діяльність із залучення осіб до правоохоронної діяльності визначається тільки Законом України

«Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», де громадяни можуть діяти тільки в межах зареєстрованих громадських формувань. Вважаємо доцільним прийняти новий закон щодо діяльності громадян в охороні громадського порядку, в якому врегулювати питання щодо дії громадян не тільки у складі громадського формування, визначити поняття уповноваженої особи, що на законних підставах забезпечує охорону правопорядку на своїй території, обирається місцевими жителями, здійснює діяльність із протидії та запобігання злочинності, фінансується з місцевого бюджету, а також врегулювати діяльність та повноваження такої особи, дати змогу складати протоколи з незначних правопорушень (наприклад, незаконна вирубка лісу чи незаконне самогонваріння). Вважаємо перспективним залучення студентів до охорони громадського порядку, а саме: патрулювання вулиць за додаткову плату, як це діє в Америці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про утворення Національної поліції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 641.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. Ст. 379.
4. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 40. Ст. 338.
5. Взаємодія підрозділів превентивної діяльності з іншими підрозділами національної поліції та органами публічної адміністрації: конспект лекцій. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. 24 с.
6. Музичук О.М. Зарубіжний досвід участі громадян та громадських формувань в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2002. Вип. 2. С. 101–105.
7. Голованова М.В. Сусідська взаємодопомога. URL: <https://www.prostir.ua/?library=kejs-susidska-vzajemodopomoha>.
8. Борьба с преступностью за рубежом (по материалам зарубежной печати). *Всероссийский институт научной и технической информации РАН*. 2001. № 12.
9. Майоров В.И. Организация деятельности по охране общественного порядка в США, странах Европы и России : учебное пособие. Челябинск : ООО «Полиграф-Мастер», 2003. 50 с.
10. Губанов А.В. Полиция государств Западной Европы: основные черты организации и деятельности : учебное пособие. Москва : ВНИИ МВД СССР, 1990. 64 с.
11. Банчук О.А., Колохіна А.В., Крапивін С.А., Крупник А.В. та ін. Участь громад в забезпеченні правопорядку в Україні : звіт за результатами дослідження. Київ : ФОР Москаленко, 2019. 124 с.
12. Тютюнник А.В., Бондарчук Л.І., Бімбірайте Н.В., Настіна О.М. та ін. Проект «Шерифи»: український масштаб. Херсон : Гілея, 2018. 204 с.