

2.6. Окремі питання участі місцевої громади у запобіганні злочинам в Україні

Зміна державної ідеології, яка відбулася з проголошенням незалежності України, потребує реформування основних засад усіх галузей права. Сьогодні, незважаючи на тривалу політичну, економічну й соціальну кризу, держава перебуває у процесі постійного вдосконалення кримінальної політики та законодавства, приведення їх у відповідність до конкретних соціально-правових потреб суспільства. На цьому етапі досить важливим є визначення того, які основні ідеї повинні бути закладені в концепції реформування законодавства, яка система пріоритетів і цінностей повинна визначати форму та зміст цього реформування. Закономірно, що проблеми вдосконалення кримінальної політики, заходів кримінально-правового впливу мають вирішуватися в контексті основних тенденцій розвитку та підвищення рівня правової свідомості громадян, зміцнення важелів самоврядування, підвищення авторитету та професіоналізму правоохоронних органів і інших органів системи правосуддя. У ХХІ ст. створення надійної системи запобігання злочинності має бути одним із пріоритетних напрямків державної політики по забезпеченню безпеки суспільства. Одночасно, запобіжна діяльність практично неможлива без достатнього правового регулювання.

Загальновідомо, що суспільство має стимулювати законодавчий процес у напрямку нововведень, в тому числі і щодо поширення сфери застосування різних форм запобігання злочинності, визначенням оптимальних умов застосування попереджувальних засобів на загальносоціальному, спеціально кримінологічному та індивідуальному рівнях. Тим більше звертає на себе увагу твердження вчених щодо того, що термін «криміналізація» вживається все частіше вже не стосовно процесу встановлення діяння як злочину, а до процесу насичення суспільства криміналом. Тож об'єктивним є суспільний рух, спрямований на обмеження застосування норм кримінального права як єдиного регулятора системи найнебезпечніших девіацій.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ст. 2. «Поняття місцевого самоврядування» передбачено, що:

1. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

2. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [1].

Аналіз діючого законодавства України дає змогу виявити окремі нормативні акти, що певною мірою регулюють таку діяльність, проте наявних на сьогодні механізмів правового регулювання в цій галузі явно не достатньо. Не зважаючи на те, що органи місцевого самоврядування мали б посісти особливе місце у системі суб'єктів запобігання злочинам, нажалі цього не відбувається. Більш того, суспільству все частіше нав'язується думка про збільшення меж кримінальної відповідальності й посилення покарання. Як на сьогодні, покарання розглядається як такий захід, з яким переважно (з його суворістю) суспільство пов'язує здійснення завдань кримінального законодавства.

Слід відмітити, що особливою ланкою системи правового забезпечення діяльності щодо запобігання злочинності вважаються так звані «статусні» акти законодавства, що комплексно регулюють статус, завдання, функції, повноваження, обов'язки і права правоохоронних органів, для яких запобігання злочинності є одним із головних завдань. До них, як правило, відносять закони України «Про прокуратуру» від 05.01.1991 р., «Про міліцію» від 20.12.1990 р., «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р., «Про державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 р., «Про державну податкову службу в Україні» від 04.12.1990 р., тощо. У вказаних актах викладені завдання та обов'язки відповідних державних органів, установ та служб щодо запобігання злочинності.

Щодо основної діяльності органів місцевого самоврядування у запобіганні злочинам, вони викладені, як правило, схематично, у загальній формі, предметно не регламентовані повноваження, правові засоби, форми здійснення запобіжної діяльності. Такий підхід не сприяє її належному здійсненню повноважень органів місцевого самоврядування по взаємодії з правоохоронцями, координації спільних дій, нагляду та супроводу основних запобіжних заходів. Хоча необхідно відзначити, що певний досвід проектування та прийняття таких спеціальних актів в Україні вже є. Вагоме значення для розвитку й вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування з питань запобігання злочинності в Україні відіграють останні дослідження, які були проведені такими провідними науковцями, як О. М. Бандурка, В. О. Глушков, В. В. Голіна, Л. М. Давиденко, І. М. Даньшин, Т. А. Денисова, О. М. Джужа, В. М. Дрьомін, А. П. Закалюк, О. Г. Кальман, О. М. Костенко, О. М. Литвак, О. М. Литвинов, М. І. Мельник, В. О. Туляков, В. І. Шакун та ін.

Прихильників будувати сучасну правову державу з кожним роком стає все більше. Саме незалежність дозволяє нам навчатися та набиратися досвіду розвинених країн, будувати справжнє громадянське суспільство по-новому, застосовуючи новітні технології та історичний досвід попередників. Існує чималий досвід взаємовідносин органів місцевого самоврядування, окремих громадян та держави у запобіганні злочинам.

Розвиток законодавства з питань запобігання злочинам має давню історію. Перші вагомі кроки з формування такого законодавства були зроблені ще за часів перебування України в складі Російської імперії. Так Катерина II (вірогідно завдяки своєму професійно-юридичному знайомству з працями Ш. Л. Монтеск'є та Ч. Бекарія) стала одним з перших російських правителів хто серйозно звернув увагу на роль кримінального законодавства в практиці запобігання злочинності. Перші конструктивні ідеї того часу з питань запобігання злочинності знайшли відображення в Уложенні 1766р. [2, с. 76].

Вагомий вплив на формування законодавства з питань запобігання злочинності в Російській Імперії відіграли теоретичні розробки видатного російського філософа О. М. Радищева, який в своїй праці «Про законоположення» серйозно звертав увагу на важливість запобіжної функції норм кримінального законодавства, а також участь місцевих громад у допомозі особам, які мають різні девіаційні відхилення [3, с. 145–171].

Значно пізніше, вже в ХІХ ст. діяльність щодо запобігання злочинності регулювалась відповідним Звідом Уставів «Про попередження та недопущення злочинів». Зазначений Звід Уставів зазнавав певного еволюційного розвитку і видозмінювався, з'являючись у редакціях 1876 р., 1881 р., 1882 р., 1890 р., 1900 р., 1904 р., 1905 р. та 1906 р. [4].

За часів перебування України в складі Радянського союзу запобіжна діяльність певною мірою регулювалась галузевими законодавчими актами. Як такий спеціальний закон, який би комплексно регулював діяльність саме із запобігання злочинності в СРСР був відсутній, проте правове регулювання запобіжної діяльності безумовно здійснювалось. Так наприклад в СРСР діяли: Указ Президії ВР СРСР від 18.03.1954 р. «Про ратифікацію конвенції про попередження злочину геноциду і покарання за нього», Постанова ЦК КПСР від 02.03.1959 р. «Про участь трудящих в охороні суспільного порядку в країні», Постанова ЦК КПРС від 13.11.1979 р. «Про покращення роботи по охороні правопорядку і посилення боротьби з правопорушеннями», Постанова ВР СРСР від 04.08.1989 р. № 327-1 «Про рішуче посилення боротьби зі злочинністю», Постанова ЗНД СРСР від 23.12.1989 р. «Про посилення боротьби з організованою злочинністю» тощо [6].

Також слід відмітити, що певні наробки у діяльності органів місцевого самоврядування із запобігання злочинності та взаємодії з правоохоронними органами все ж таки вносилися. У 80-х роках велася робота з розроблення проекту союзних Основ законодавства щодо запобігання (або профілактики) злочинності. Проте ця робота на союзному рівні завершена не була [8].

Торкаючись теми державного регулювання запобігання злочинності в СРСР, неможна не зазначити, що питання про необхідність розробки комплексної програми боротьби зі злочинністю в СРСР, до 1985 року, коли почалося обговорення цієї проблеми в Інституті держави й права АН СРСР, реально не ставилося. Проте після обговорення першим З'їздом народних депутатів СРСР Раді Міністрів СРСР на доручення про розробку Загальносоюзної програми боротьби зі злочинністю на рівні Союзу, а потім і союзних республік було прийнято п'ять таких програм, три з яких були загальнодержавними [8].

Безумовно питання щодо особливостей правового регулювання діяльності із запобігання злочинності в Російській імперії та в СРСР є дуже складними і цікавими, тому мають бути висвітлені в рамках окремих досліджень. Перед нами постає завдання зосередитись на окремих питаннях із запобігання злочинам, що стосуються безпосередньо органів місцевого самоврядування як самостійного суб'єкту запобігання злочинам, а також в частині їх взаємодії з судовими та правоохоронними органами.

Відзначимо, що з моменту проголошення незалежності й дотеперішнього часу в Україні було розроблено цілу низку проектів законодавчих актів з питань запобігання злочинності, а також різних програм, концепцій, відомчих документів. З огляду на їх велику кількість, в рамках даної роботи доцільно буде зосередити увагу на дослідженні та аналізі лише окремих документів з питань запобігання злочинності за часів незалежної України.

Перш ніж починити аналізувати вказані документи щодо запобігання злочинності слід одразу звернути увагу на вельми актуальну проблему в цій сфері. Цією проблемою є існуюча нині термінологічна невизначеність. Незважаючи на приписи Російсько-українського словника юридичної термінології (який містить пояснення, що російський термін «предупреждать преступление» слід перекладати як «запобігати злочину») та доводи провідних українських фахівців в галузі кримінології (таких як А. П. Закалюк, В. В. Голіна, О. Г. Кальман, О. М. Литвак та ін.), щодо співвідношення поняття запобігання злочинності з іншими поняттями, що означають головний напрям діяльності в цій галузі, сучасний законодавець, деякі науковці та працівники правоохоронних

органів продовжують поряд з терміном запобігання злочинності вживати терміни: попередження, протидія, боротьба, відвернення, профілактика злочинності та ін., а інколи навіть повністю їх ототожнюючи.

З огляду на таку ситуацію досліджуючи законодавчі акти, які містять в своїх назвах вищенаведені терміни, будемо вважати, що всі вони (прямо чи опосередковано) покликані регулювати діяльність саме із запобігання злочинам. Доречи, шляхом вживання терміна «запобігання» стосовно злочинності і злочинних проявів пішла й законодавча практика. У Конституції України 1996 р. (ст. 34), діяльність щодо недопущення злочинів іменується «запобігання». Кримінальний кодекс України (ст. 1) також містить термін «запобігання злочинам» тощо.

Зазначимо, що у період часу з 1991 по 2014 роки в Україні було розроблено декілька проектів закону з питань запобігання злочинності, зокрема, Проект Закону Української Радянської Соціалістичної республіки «Про профілактику злочинів» від 12.04.1991 р., Проект Закону України «Про профілактику злочинів» від 12.05.1998 р., Проект Закону України «Про соціальну профілактику правопорушень в Україні» від 30.11.1999 р., Проект Закону України «Про профілактику злочинів» (розроблено на виконання постанови координаційної наради керівників правоохоронних органів України від 31.01.2006 р.), Проект Закону України «Про профілактику правопорушень» від 14.06.2006 р., Проект Закону України «Про кримінологічну експертизу» від 28.05.2002 р. тощо. Крім того в Україні з 1991 р. було прийнято низку законів, які певною мірою регулюють діяльність із запобігання злочинності і спонукають суспільство активно сприяти зменшенню злочинності, наглядати й координувати діяльність правоохоронних органів, вживати заходів щодо залучення громади до забезпечення охорони громадського порядку. Прикладом є Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» 1994 р., Закон України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» 1995 р., Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» 1995 р., Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» 2001 р., Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 р. тощо.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є територіальна громада села, селища, міста. Як випливає із положень Закону добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна.

Ст. 15 Закону «Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування», з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад місцеві осередки можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. Останнім часом, у зв'язку з подіями на українському Майдані територіальні громади показали на весь світ безпрецедентні здібності об'єднання національною ідеєю, спроможність не тільки гуртуватися, обговорювати ті чи інші питання, а й ставати на захист своєї держави.

Повертаючись до питань характеристики участі органів місцевого самоврядування у запобіганні злочинам необхідно вказати, що суспільство досягло такого рівня, що через рівень правосвідомості, морально-духовні ціннісні орієнтири, воно потребує предметного, регламентованого нормативного загального акту, який би окреслив повноваження, правові засоби, форми здійснення запобіжної діяльності місцевих громад.

Так, в першу чергу, вони повинні визначати: загальне коло законодавства з питань профілактики злочинів, основні завдання, поняття профілактики злочинів, принципи профілактики злочинів, систему профілактики, в загальному вигляді окреслювати джерела фінансування профілактичної діяльності. Також вимагають регулювання такі питання:

- загальної профілактики злочинів (до заходів загальної профілактики віднесено: профілактичну перевірку, кримінологічну експертизу, профілактичний припис, подання у вищестоящий орган управління, переведення підприємства, установи на особливий режим функціонування, призупинення діяльності або закриття підприємства, організації, встановлення особливого режиму охорони суспільного порядку, роз'яснення в профілактичних цілях законодавства, інформування населення про можливі засоби злочинних посягань та методах захисту від них, інші заходи);

- індивідуальної профілактики злочинів (до заходів індивідуальної профілактики віднесено: офіційне попередження, профілактичний облік, адміністративний нагляд, соціальний патронаж);

- функції суб'єктів профілактики злочинів (виходячи із загальних повноважень зазначених суб'єктів профілактичної діяльності);

- засади охорони прав громадян при здійсненні профілактичної діяльності (права громадян, щодо яких було застосовано профілактичний захід; права членів громади, які виконують свій громадський обов'язок щодо охорони громадського порядку та їх захист);

– засади співвідношення діяльності з міжнародними договорами (норми міжнародних договорів які містять інші правила ніж ті, що містяться в законодавстві України про профілактику правопорушень мають застосовуватись переважно перед нормами Українського законодавства).

Негативними та позитивними прикладами у цьому могли б слугувати вищезгадані проекти Законів України. Наприклад, особливу увагу українського законодавця та вчених кримінологів привернув до себе проект Закону України «Про профілактику злочинів» від 12.05.1998 р. [9]. Цей проект був офіційно зареєстрований у Верховній Раді України, пройшов перше читання, але перед другим читанням отримав негативний відгук Юридичного Управління Секретаріату Верховної Ради України як такий, що суперечить Конституції України і законам України, Загальній декларації прав людини та ратифікованій Верховною Радою України 17.07.1997 р. Конвенції про захист прав і основних свобод людини та був знятий з розгляду. Робота над проектом час від часу продовжувалася у Міністерстві внутрішніх справ, але не знаходила підтримки інших державних інституцій, зокрема Прокуратури України [10, с. 344].

Порівняно з проектом від 12.04.1991 р. проект від 12.05.1998 р. не містив радикальних відмінностей, хоча визначав більш детальний перелік суб'єктів профілактичної діяльності та їх функції. В заключних положеннях (ст. 26) проекту також зазначалось, що фінансування діяльності, пов'язаної із профілактикою злочинів, здійснюється за рахунок відповідних бюджетів, у тому числі й місцевих рад.

Певну увагу звернув на себе і Проект Закону України «Про профілактику правопорушень» від 14.06.2006 р. [11] який було розроблено на виконання постанови координаційної наради керівників правоохоронних органів України від 31.01.2006 р. і опубліковано на офіційному Інтернет порталі департаменту зв'язків з громадськістю МВС України. Зазначений проект порівняно з іншими містить ряд відмінностей. Зокрема ст. 1 містить визначення вживаних в проекті термінів, таких як: правопорушення, правопорушник, попередження, недопущення, припинення, профілактика правопорушень, загальна профілактика, віктимологічна профілактика правопорушень, віктимність, віктимізація, віктимна ситуація, індивідуальна профілактика правопорушень антисуспільна спрямованість особи та ін.

Дуже важливим було й те, що проект (ст. 7) містив перелік основних криміногенних чинників, які потребують профілактичного впливу з боку органів місцевого самоврядування, а саме: бідність, безробіття, відсутність доступного житла, недосконалість системи освіти; загострення соціальної нерівності; ослаблення соціальних і сімейних зв'язків, а також неналежне виховання в сім'ї, що посилює несприятливі умови

життя; збільшення кількості неблагополучних сімей, розлучень, асоціальна поведінка батьків, ухилення або відсторонення батьків від виконання своїх обов'язків з виховання дітей, жорстокість і насилля в сім'ях; соціальні чинники, пов'язані з міграційними процесами; руйнування культурної самобутності, утрата моральних принципів суспільного життя та патріотизму, антигромадський спосіб життя; погіршення умов життя окремих соціальних груп, недостатня мережа об'єктів культурно-побутового призначення, спортивних установ, місць відпочинку; низький рівень медичного обслуговування населення; алкоголізм, немедичне вживання наркотичних засобів та інших психотропних речовин; поширення в засобах масової інформації ідей і поглядів, що призводять до зростання нетерпимості, насильства та обману; необмежений доступ неповнолітніх до ігрового бізнесу; недоліки в охороні державного і колективного майна і інші умови, які сприяють скоєнню правопорушень в суспільстві.

Згідно із ч. 7 ст. 6 Проекту – фінансування і матеріально-технічне забезпечення заходів профілактики правопорушень покладалася на суб'єктів профілактичної діяльності, також фінансування профілактики правопорушень (ст. 8) передбачалося за рахунок державного бюджету, місцевих бюджетів, позабюджетних коштів, за рахунок добровільних внесків. Важливою особливістю зазначеного проекту було й те, що в ньому (Розділ 4) окремо від загальної та індивідуальної профілактики, передбачалося здійснення віктимологічної профілактики правопорушень.

Слід відмітити, що ряд проектів та всі зауваження до нього за проханням МВС України було проаналізовано в Академії правових наук України за участю відомого фахівця в даній галузі – академіка А. П. Закалюка. Аналіз дав підстави для наступних висновків.

1. Кримінологічна ситуація в Україні потребує значного поліпшення організації та здійснення запобігання злочинності. У руслі загального послаблення ролі держави у проведенні суспільних перетворень фактично не проявляється її організуючий вплив і щодо створення та функціонування системи запобігання злочинності. Багато в чому цей вплив припинений, що призвело до серйозних недоліків державного регулювання та управління, а також здійснення запобіжної діяльності. Однією з вирішальних умов виправлення такого становища є забезпечення досконалого законодавчого регулювання. Проте, як зазначено, діяльність щодо запобігання злочинності не повною мірою і не досить чітко врегульована чинним законодавством. Ряд питань мають регулюватися у спеціальному законі загального рівня, зокрема обов'язки всіх державних органів та органів місцевого самоврядування організувати діяльність щодо запобігання злочинності в межах території обслуговування,

у галузі державного управління, згідно з наданою компетенцією, а також їх повноваження, права, правові засоби здійснення цих обов'язків. Тим більше, що останні згідно з Конституцією України визначаються лише законами. Чинні законодавчі акти, де регулюються питання запобігання злочинності, мають бути приведені у відповідність з цим базовим Законом.

2. Удосконаленню підлягає законодавче регулювання діяльності щодо запобігання саме злочинності, а не безмірного поля правопорушень. Запобігання правопорушенням доцільно регламентувати у базових галузевих законах: про освіту, про охорону здоров'я, охорону праці тощо. Законодавче регулювання у базовому спеціальному законі не повинно обмежуватися регламентацією лише профілактики, а охоплювати запобігання у цілому, тобто й на індивідуальному рівні, в тому числі відвернення і припинення злочинів.

3. Має бути вирішено питання про доцільність регулювання цим Законом цільового здійснення запобіжних заходів (спеціально-кримінологічних) і регулювання загальносупільних заходів, в межах країни, не тільки спеціально уповноваженими на те правоохоронними органами, а й на загальнодержавному рівні із широким залученням місцевих громад.

4. Закон не повинен суперечити Конституції України та міжнародним зобов'язанням України. Підставою індивідуального запобігання у формі індивідуальної профілактики вчинення злочину особою, у томі числі застосування до неї окремих засобів примусу, має бути лише протиправна поведінка (минула або нинішня) цієї особи, що містить небезпеку її повторення у формі злочинного прояву.

5. Закон має бути оптимально узгоджений із чинним законодавством. Лише за необхідності удосконалення окремих норм на підставі єдиного визначення слід передбачити приведення їх у відповідність із новим базовим законом.

6. Має бути проявлена воля на найвищому державному рівні, у тому числі керівництва Верховної Ради України щодо прискорення доопрацювання, розгляду та прийняття подібного Закону [10, с. 344–345].

Окрім вищезазначеного хочеться відмітити й інші проблемні питання.

Так предметом багатьох дискусій та непогоджень були саме передбачені проектами закону профілактичні заходи які в разі їх практичного застосування могли б невинувато розширити повноваження правоохоронних органів та призвести до порушення прав громадян (в разі примусового приводу для профілактичної бесіди, без достатніх підстав) та юридичних осіб (наприклад, в разі втручання в підприємницьку діяльність). При аналізі норм проектів закону стає очевидним,

що вельми дієвими були б норми які передбачали застосування заходів переважно віктимологічного, інформаційно-роз'яснювального та аналітичного спрямування, до того ж такі норми не викликали б обурення правозахисників та сучасного законодавця, а процес прийняття закону значно б прискорився.

Крім того, при більш-менш детальному аналізі статей вищезазначених проектів закону, увага звертається на розділ щодо фінансування запобіжної діяльності. Як вже зазначалось вище здійснення фінансування запобіжної діяльності передбачається за рахунок відповідних бюджетів. Поступово стає очевидним, що однією з основних причин того що жоден з вищенаведених проектів досі не був прийнятий, є проблема економічного характеру. Ця проблема полягає у реальній можливості відповідного бюджету здійснювати видатки на запобіжну діяльність, а також у наявності чіткого нормативно визначеного порядку такого фінансування. У юристів-практиків відразу згадується сумно відома ст. 1177 Цивільного кодексу України, яка передбачає відшкодування майнової шкоди фізичної особи, яка потерпіла від злочину за рахунок держави, проте через відсутність нормативно визначеного механізму такого відшкодування суди відмовляють потерпілим особам у позовах про стягнення сум відшкодування шкоди завданої злочиним. З усього наведеного стає зрозуміло, що без реально діючого механізму фінансування передбаченої таким спеціальним законом запобіжної діяльності всі інші норми такого закону залишаться «мертвими».

Вченими-кримінологами встановлена низка причин, що впливають на зростання злочинності, а саме економічна криза, що виявляється в першу чергу у непомірному зростанні цін на продукти харчування і промислові товари, безробіття, правовий нігілізм, беззаконня, падіння моральних устоїв тощо. Під впливом кризових явищ в економіці, стійкої інфляції і політичної нестабільності відзначається зниження рівня правосвідомості, що тягне за собою зростання злочинності. Особливо гостро в останній час стала криза в духовно-моральній сфері, що призвело до різкого зростання так званої вуличної злочинності, зокрема, хуліганства, крадіжок, грабежів, розбійних нападів, згвалтування, злочинів, пов'язаних з наркотиками та ін. [12]. Велика кількість таких протиправних дій вчинюються молоддю, особливо неповнолітніми [13]. Дійсно, перші ознаки антигромадської спрямованості виявляються часто в ранньому віці у вигляді пустошів, немотивованих сварок, дрібних крадіжок, тобто в незначних порушеннях норм, встановлених в суспільстві.

Недоліки морального формування і розвитку особи або не помічаються, або їм не надається належного значення; правопорушення, які мають суспільно небезпечний характер, своєчасно не припиняються, а це

породжує безкарність і зневагу до дотримання елементарних правил і норм соціального життя. Правознавці і кримінологи також підкреслюють, що навіть на статистичному рівні виявляється, це в подальшому призводить до зростання професіоналізму і організованості злочинців. Саме тому, напрямки застосування запобіжних заходів потребують чіткого розподілу між суб'єктами такої діяльності [14]. Найбільш повну характеристику таким суб'єктам було надано В. В. Голіною та О. Г. Кальманом, які зазначали, що попередження злочинів забезпечується не лише правоохоронною діяльністю, а й цілою низкою заходів інших державних органів і громадських формувань [15; 16]. Проте, вони акцентували увагу переважно на діяльності органів внутрішніх справ, Служби безпеки, митних органів, податкової міліції, органів досудового слідства і прокуратури, контролюючих органів. Це обумовлено тим, що діяльність саме цих органів спрямована в першу чергу на виконання завдань протидії та запобігання злочинності.

Відповідно до нормативно-правових актів основними напрямками протидії злочинності правоохоронними органами є:

- виявлення злочинів, проведення оперативно-розшукових заходів, здійснення дослідчої перевірки матеріалів щодо фактів порушення чинного законодавства з подальшим проведенням по них досудового розслідування кримінальних справ із притягненням винних до відповідальності;
- аналіз та відстеження криміногенних процесів в державі, виявлення та усунення або нейтралізація негативних явищ і процесів, що породжують злочинність чи їй сприяють;
- організаційне, матеріально-технічне, кадрове, інформаційно-аналітичне забезпечення системи боротьби зі злочинністю.

Як показало проведене О. Г. Кальманом дослідження, реалізація всіх цих напрямків діяльності у сфері протидії злочинності потребує здійснення комплексу заходів по організаційно-функціональній перебудові створеної за радянських часів системи правоохоронних органів у напрямку більшої централізації і спеціалізації діяльності, а також значного покращання умов матеріально-технічного забезпечення їх функціонування. Сучасну, далеко не оптимальну систему правоохоронних органів не можна вважати задовільною, оскільки вона недостатньо ефективно виконує покладені на неї обов'язки в умовах формування нового типу економічних відносин. У правоохоронних органах утворені різноманітні підрозділи, діяльність яких спрямована на протидію окремим видам злочинів, але вони, на жаль, неспроможні зупинити неухильне їх зростання. Це обумовлено не тільки політичними і організаційно-управлінськими факторами, але і недостатнім рівнем координації у

діяльності підрозділів по боротьбі з окремими видами злочинів, недостатньою матеріальною базою, відсутністю чіткого нормативного регулювання оперативної діяльності, конкуренцією між різноманітними підрозділами, службами, які належать до різних відомств [18]. І хоча науковець прямо не зазначає про активну участь громадськості у запобіганні злочинам, в роботі він вказує, що інтереси забезпечення безпеки країни потребують надійного забезпечення координації усієї діяльності, спрямованої на організацію протидії злочинності, що полягає у тому числі й у взаємодії, координації та нагляду з боку органів місцевого самоврядування.

На законодавчому рівні та в науковій літературі було сформовано низку визначень функцій територіальної громади. Виходячи з вказаних підходів до визначення територіальної громади можна дійти висновку, що їй посилено протидіяти різного роду проявам злочинності за допомогою та у складі правоохоронних органів.

Враховуючи особистий досвід вивчення функціонування територіальної громади, у тому числі у роботі по запобіганню злочинам (робоча група була створена під особистим керівництвом О. С. Шеремета – *прим. авт.*), на сесії Чернігівської міської ради було затверджено Положення про громадські слухання у м. Чернігові. Ініціювати громадські слухання має або мер міста, або третина депутатів, або ініціативна група у кількості не менш 30 осіб. Предметом громадських слухань можуть бути питання, що відносяться до компетенції органів місцевого самоврядування. Так, у 2012 р. на громадських слуханнях були об'єднані точки зору влади і громадськості щодо посилення профілактики правопорушень та злочинів. Жителі міста висловлювали низку питань щодо необхідності відновлення громадських організацій на кшталт раніше існуючих добровільних народних дружин, які разом із правоохоронними органами зможуть підтримувати громадський порядок на вулицях міста.

Оскільки діяльність місцевої громади багатогранна, у жителів міста з'являється можливість донести свою думку до влади, і при цьому влада зобов'язана відреагувати на думку громадян. Зокрема, зараз прийнято низку рішень профілактичного характеру щодо виховання підростаючого покоління української молоді в дусі утвердження національних традицій, захист жінок від різних видів дискримінації, надання допомоги в реалізації їх можливостей в тій чи іншій сферах діяльності, відновлення традицій української етнопедagogіки, пропаганда святості сімейного вогнища, родинних почуттів. Також ефективними є взаємний обмін інформацією з питань профілактики правопорушень і злочинів.

Загальна історія людства демонструє, що найбільш прийнятним шляхом розвитку є еволюційний шлях. Будь-які революційні рішення, що приймалися в різних сферах людської діяльності, рано чи пізно призводили до негативних наслідків. Тому, повертаючись до питання удосконалення запобіжної діяльності з боку органів місцевого самоврядування України, слід ще раз зазначити, що сам факт прийняття будь-якого законодавчого акта, який би регулював діяльність із запобігання злочинності, на практиці не призведе до покращення криміногенної ситуації в Україні, якщо територіальна громада не прийматиме активної участі у такій діяльності й не буде залучати фахівців і інші широкі верстви населення. Навіть більше того, в разі якщо соціальне розшарування в суспільстві буде занадто вираженим, а загострення політичної ситуації й войовничі дії будуть продовжуватись, це може призвести до збільшення числа злочинів і зростанню правового нігілізму серед населення.

Вказане дає підстави зробити висновок, що праця місцевої громади, її суспільне усвідомлення необхідності і змісту запобіжної діяльності може бути реалізована в конкретній діяльності по загальному і спеціальному запобіганню злочинам.

Список використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні // Закон України в редакції від 26.04.2014 № 280/97-вр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

2. Наумов А. В. Зарождение российской науки уголовного права (вторая половина XVIII – первая половина XIX вв.) // Государство и право. – 2006. – № 1. – С. 76-87.

3. Радищев А. Н. Ранние труды по законодательству. – М.: Изд-во АН СССР, 1953. – 674 с.

4. Таганцев Н. С. Уголовное право (Общая часть). Часть 2. По изданию 1902 года. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.allpravo.ru/library/doc101p/item955.html>

5. Устав о предупреждении и пресечении преступлений. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gendarme.ru/library/11/1-1.html>

6. Карпец И. И. Укрепление правопорядка и законности в обществе развитого социализма // Правоведение. – 1981. – № 1. – С. 20–26.

7. Шмаров И. В. Воспитательная функция отраслей права, регулирующих борьбу с преступностью // Советское государство и право. – 1980. – № 7. – С. 61–66.

8. Бородин С. В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. – М.: Наука, 1990. – 272 с.

9. Про профілактику злочинів: проект Закону України від 12.05.1998 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/pls>.

10. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: У 3-х кн. / А. П. Закалюк – К.: Ін Юре, 2007. – Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. – 424 с.

11. Про профілактику правопорушень: проект Закону України від 14.06.2006р. [електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mvsinfo.gov.ua/official/lawprojects/061406_1.html.

12. Литвак О. М. Держава і злочинність: Монографія. – К.: Атика, 2004. – 304 с.

13. Денисов С. Ф. Детермінанти злочинності і моделі кримінологічної превенції злочинів молоді : монографія / С. Ф. Денисов. – Запоріжжя : КПУ, 2010. – 396 с.

14. Тацій В. Я. Боротьба зі злочинністю у сфері економічних відносин як вирішальний напрямок діяльності правоохоронних органів // Вісник прокуратури. – 2002. – № 1. – С. 13–18.

15. Голіна В. В. Попередження злочинності правоохоронними органами: Навч. посібник. – К.: УМК ВО, 1991.

16. Кальман О. Г. Що протиставити злочинності? // Дзеркало тижня. – 2009. – № 8. – С. 16–21.

17. Запобігання та протидія злочинам правоохоронними органами України: Монографія // За ред. докт. юрид. наук, проф. Кальмана О. Г. – ІРПЗ АПрНУ. – Х., 2008. – 284 с.