

політичним, економічним і соціальним розвитком окремих регіонів та територіальних громад. Ця політика є важливим інструментом захисту національних інтересів, державного будівництва, розвитку адміністративно-територіального устрою, забезпечення стабільного економічного зростання, ефективного використання наявних матеріальних, природничих, енергетичних і трудових ресурсів, активізації зусиль місцевих органів влади, спрямованих на забезпечення поступу окремих регіонів та громад.

Реформа місцевої публічної влади покликана забезпечити єдині, гарантовані Конституцією, законами і державою стандарти якості і рівня життя у всіх регіонах країни, а вони сьогодні значною мірою різняться. Слід визнати, що різниця у рівні життя людей лише посилюється. Загальнодержавним центром, який притягує до себе фінанси і матеріальні та людські ресурси, залишається сьогодні Київ. Ключовою метою регіональної та муніципальної політики є створення умов для всебічного розвитку системи місцевого самоврядування, зміцнення його правових, фінансово-економічних та організаційних основ. І на цій основі підвищення ефективності та якості надання послуг населенню.

При сучасних умовах розвитку України, переконані що необхідно переосмислити увесь попередній досвід розробки та реалізації регіональної та муніципальної політики, звернувши першочергову увагу на визначення пріоритетів, підтримку горизонтальних зв'язків. Слабким місцем регіональної та муніципальної політики є механізм моніторингу (контролю) та оцінювання стану та перспектив розвитку регіонів і територіальних громад. Не зволікаючи часу ухвалити також закони про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, про право комунальної власності та управління об'єктами комунальної власності і спільної власності територіальних громад.

Важливим питанням ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами і громадськими організаціями є розвиток кадрового потенціалу управлінців. Є необхідність реформувати систему професійної підготовки нової генерації державних службовців і посадових осіб, які б відзначалися: професійними вміннями і навичками, що включають спеціальні знання, аналітичні здібності у певних напрямках роботи, що включають спеціальні знання, аналітичні здібності у певній сфері та майстерність застосування інструментів муніципального і державного менеджменту, включаючи здатність відстоювати права та свободи людини і громадянина, запроваджувати цінності демократичної, правової, соціальної держави та громадянського суспільства.

Очевидно, що досягнення цілей нової регіональної і муніципальної політики буде неможливим без запровадження механізмів подолання регіональної диспропорції. Основними шляхами при цьому є: завершення формування нормативно-правової бази щодо нових механізмів стимулювання розвитку регіонів, відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»; організація пілотних проектів у сфері укладення угод щодо регіонального розвитку і взаємодії різних державних і недержавних інституцій; підготовка на державному і регіональному рівнях моніторингу міжрегіональної та внутрішньо-регіональної диференціації; проведення моніторингу показників розвитку регіонів, районів і міст обласного значення для визначення шляхів розвитку територій.

Камишов Олександр Леонідович
*викладач кафедри кримінального права
та кримінології Дніпропетровського
державного університету внутрішніх справ*

Залучення громадськості до запобігання злочинності: історико-правовий аспект

Побудова правової української держави на сучасному етапі потребує удосконалення переважної більшості суспільних відносин і, в тому числі, відносин, що складають зміст громадського порядку у сфері запобігання злочинності громадськими формуваннями. Вирішення проблеми попередження і припинення правопорушень, що вчиняються в громадських місцях значною мірою залежить від рівня організації взаємодії між правоохоронними органами держави та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку.

Криміногенна ситуація, особливо в умовах економічної кризи, залишається одним з

найбільш небезпечних соціальних лих, а заходи, що вживаються для її стабілізації з боку держави, бажаного результату поки-що не дають. Це значною мірою пояснюється тим, що діяльність різних державних органів правової охорони зосереджена переважно на виявленні та розкритті уже вчинених злочинів чи інших правопорушень, тобто основні зусилля спрямовуються на боротьбу з наслідком, яким є злочинність, а не з його причинами та умовами.

Слід зазначити, що на теренах сучасної України тривалий час завдання по запобіганню злочинності покладались на різні форми громадської організації та взаємодії з населенням. Розглянемо лише, деякі з них, які, на нашу думку впливають на сучасний стан вирішення цих завдань.

Так, ще у 30-х роках XIX століття Уряд Російської імперії намагаючись покращити ефективність діяльності поліції, запроваджує **інститут станових приставів**. У «Височайшем утвержденном наказе чинам и служителям земской полиции» від 1837 року йшлося про те, що будинок станового пристава доступний будь-кому на випадок небезпеки чи біди. Пристав повинен був бути завжди готовим терпляче вислуховувати скарги, прохання, пояснення і доноси, які стосувалися охорони законів або загального спокою, а також для надання захисту всім і кожному проти зневаги і насилля. Становий пристав при отриманні повідомлень про підготовку чи вчинення злочинів терміново повинен був запобігти злочинам або розслідувати їх, повідомивши при цьому земський суд особисто або через пошту. У наказі чинам і служителям земської поліції йшлося про те, що пристав, не гаячи часу, у міру своїх здібностей намагався повернути непокірних та поновити порушені права громадян, а злочинців взяти під варту та розслідувати злочини по гарячих слідах, з'ясовуючи, ким, коли, де, що і яким чином скоєно. Він завжди знаходився серед населення і був першою державною інстанцією, куди люди могли звертатися зі своїми проблемами. Більша частина справ, що виникали в стані, до земського суду так і не надходила, оскільки вирішувалася становим приставом.

Вже за часів Гетьманату (1917-18 рр.) можна констатувати початок історії перших народних дружин. Використання П. Скоропадським гетьманату як національної традиції в організації державного правління в Україні неминуче повинно було поставити питання про його ставлення до козацтва. Якщо є в державі гетьман, тобто козацький проводир, то й опорою влади його належало бути, насамперед, козакам. Були створені **«добровольчі козацькі формування»**. Термін «добровольчі формування» носить умовний характер. Останнім слід вважати озброєні формування, що мали від держави дозвіл на створення і визначені нею функції, але комплектувалися особовим складом без примусової мобілізації і сплати деяким його категоріям грошового утримання із державного бюджету. Характерно, що при їх створенні гетьман керувався здебільшого не національними, а соціально-політичними мотивами. Тобто, теоретично, зброю могли отримати всі особи, здатні до цього, що бажали стояти на сторожі приватної власності і ринкового господарства, виступали проти соціалістичних і комуністичних соціально-економічних експериментів, яких зазнала Україна в 1917- на початку 1918 рр. Виключення становили козацькі організації, де враховувалась національність. Добровольчі формування не мали також чіткого відомчого підпорядкування. Різного часу або одночасно вони перебували під контролем як міністерства Військових, так і Внутрішніх справ, а також гетьманського Штабу і місцевої державної адміністрації. Тому серед формувань, що діяли за гетьманату і визначені нами як добровольчі, доцільно відокремити такі їхні різновиди, як **військово-козацькі організації, сільські загони самооборони, міські офіцерські дружини**. Слід зазначити, що в містах добровольчі формування з'явилися дещо пізніше, ніж «хліборобські» загони самооборони. Це було пов'язано з тим, що в містах роль озброєної сили, яка стала гарантом відновлення приватної власності у травні – червні 1918 р., виконували австро-німецькі військові залоги і міська Державна варта. Тому гостру потребу у додаткових міських охоронних підрозділах гетьманський уряд відчув лише тоді, коли розпочався процес евакуації союзників на батьківщину. Починаючи з жовтня, у містах стали утворюватися формування, дещо відмінні від «хліборобських» загонів. Вони отримали назву **міських добровольчих дружин (МДД)**. Апробація створення цих формувань спочатку відбувалася за усними розпорядженнями міністрів військових і внутрішніх справ місцевої військової і цивільної влади.

За часів радянської влади залучення громадськості до заходів запобіганню злочинності значно розширилось. РНК РСФСР 29 квітня 1932 року видав постанову про реорганізацію товариств сприяння органам міліції і карного розшуку; РНК запропонував Раднаркому автономних республік, виконкомам крайових і обласних Рад депутатів реорганізувати товариства сприяння органам міліції і карного розшуку в **бригади сприяння міліції (БСМ)**. З метою наближення бригад сприяння міліції до практичної роботи і забезпечення правильного

керівництва ними бригади були створені і склалися безпосередньо при відповідних управліннях міліції. Бригади сприяння міліції створювалися при клубах і будинках культури, садах і парках, кінотеатрах і домоуправліннях. Така форма організації БСМ дозволяла тримати під контролем ті об'єкти, де, як правило, найчастіше буває значне скупчення людей і випадків порушень громадського порядку.

У період Великої Вітчизняної війни бригади сприяння міліції в сільській місцевості прифронтових районів і на території, звільненої від німецько-фашистської окупації, були реорганізовані в **групи охорони громадського порядку (ГОГП)**. Метою створення ГОГП була боротьба зі шпигунами, диверсантами в населених пунктах, що прилягають до залізничних ліній, водних шляхів, шосейних і ґрунтових доріг. Групи охорони одержали більше самостійності в роботі і прав у порівнянні з бригадами сприяння міліції. Після закінчення війни в квітні 1946 р. ГОГП були розформовані, а їхні члени влилися в бригади сприяння міліції.

Рада Міністрів СРСР 2 березня 1959 р. прийняла постанову «Про участь трудящих в охороні громадського порядку в країні». Вона стала основним політичним і юридичним документом, що визначив завдання, повноваження і форми організації **добровільних народних дружин (ДНД)** аж до середини 70-х років. Незабаром у союзних республіках були прийняті відповідні положення. Протягом 60-х років рух ДНД набирає масовий характер. У ці роки дружини значною мірою доповнювали роботу органів міліції, підвищували її ефективність у справі запобігання злочинності та правопорушенням. За активну участь в охороні громадського порядку передбачалося заохочення дружинників – оголошення подяки, вручення почесної грамоти, занесення до дошки пошани, нагородження грошовими преміями і коштовними подарунками. Адміністрації підприємств і установ було дозволено надавати членам ДНД додаткові оплачувані відпустки терміном до трьох діб на рік. У цей час **дружини** починають підрозділятися на два види – **територіальні і спеціалізовані**. Перші зазвичай комплектувалися з представників колективу підприємства або установи й обслуговували визначену територію, основною формою їх діяльності була охорона правопорядку в громадських місцях. Інші – вели боротьбу, головним чином, з окремими видами правопорушень і спеціалізувалися по лінії Державтоінспекції, боротьбі з розкраданнями соціалістичної власності, карного розшуку, інспекції в справах неповнолітніх. До спеціалізованих дружин відносилися й оперативні загони і комсомольські оперзагони. Територіальні народні дружини створювалися для охорони громадського порядку на визначеній території (зоні, мікрорайоні). Наявність постійної території дозволяло краще організувати роботу дружини і більш раціонально розподілити сили і засоби. Це також надало можливість глибше вивчити населення мікрорайону, виявити осіб, схильних до вчинення правопорушень. З метою кращої організації роботи добровільних народних дружин по боротьбі з окремими видами правопорушень створювалися спеціалізовані дружини або спеціалізовані групи в складі дружин. Спецдружини, як правило, комплектувалися досвідченими дружинниками переважно з фахівців народного господарства на базі одного або декількох трудових колективів. Зведені оперативні загони добровільних народних дружин комплектувалися з передових дружинників, виконуючи, як правило, особливі задачі при проведенні міліцією оперативних заходів, а також залучалися для охорони громадського порядку на найбільш складних ділянках при проведенні масових політичних і спортивних заходів.

Правовий статус **громадських пунктів охорони порядку УРСР** був визначений 24 липня 1980 р., коли Президія Верховної Ради республіки відповідним Указом затвердила Положення про ці формування. Відповідно до нього, рішення про утворення (ліквідацію) пунктів охорони порядку приймалися виконавчими комітетами місцевих Рад народних депутатів за рекомендацією громадських організацій, органів громадської самодіяльності і трудових колективів. Ставши центром організаційного об'єднання зусиль громадських організацій мікрорайону в боротьбі з правопорушеннями, громадські пункти охорони порядку не підмінили існуючі формування населення. Органи громадської самодіяльності, представлені на громадському пункті, зберігали свою організаційну самостійність, діючи в межах установленої компетенції. Опорні пункти, як правило, створювалися у межах житлово-експлуатаційних контор і домоуправлінь з населенням 12–20 тис. чоловік, у центральних садибах колгоспів і радгоспів. За рішенням виконкомів місцевих Рад народних депутатів для них виділялися приміщення, що належним чином обладналися й оформлялися. Активну допомогу в цьому робили головні підприємства й організації, закріплені за кожним опорним пунктом. Для координації їхньої правоохоронної діяльності були утворені спеціальні органи –

ради громадського пункту охорони порядку, що затверджувалися рішенням виконавчого комітету відповідної ради народних депутатів.

Останнім часом МВС України, органи місцевого самоврядування та громадські організації поновлена практика залучення громадських формувань з охорони громадського порядку. Суттєвим кроком нормативно-правового врегулювання у сфері діяльності громадських формувань в охороні громадського порядку став прийнятий 22 червня 2000 року Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Підкреслюється актуальність в Указі Президента України «Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку» від 16 червня 1999 року № 650/99 та Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2006 р. № 73-р «Питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону».

Реальна дійсність сьогодні свідчить про бурхливі зміни у розширенні сил та засобів з охорони громадського порядку та широкого залучення громадських формувань в охороні громадського порядку органами внутрішніх справ, органами місцевого самоврядування, організаціями, що створюються на громадських засадах.

Важливим, на нашу думку, є використання напрацьованого історико-правового досвіду залучення добровільних форм громадської організації на території сучасної України.

Ковальова Олена Володимирівна
інспектор відділення планування навчального
процесу НМЦ Одеського державного
університету внутрішніх справ

Щодо законодавчого регулювання протидії насильству в сім'ї

Насильство в сім'ї є глобальною проблемою, тому актуальність протидії йому не викликає сумнівів. На державному рівні Україна визнала наявність даної проблеми в 2001 році з прийняттям Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» [1], який вступив в дію в березні 2002 року. Цей Закон визначив правові і організаційні основи попередження насильства в сім'ї, органи та установи, на які покладається здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї. Крім того, згідно із Законом України № 759-IV від 15 травня 2003 року Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) було доповнено статтею 173², яка передбачала відповідальність за вчинення насильства в сім'ї або невиконання захисного припису. Тим самим була ліквідована велика прогалина у законодавстві, оскільки до цього часу не передбачалась відповідальність за порушення офіційного попередження про неприпустимість насильства в сім'ї або захисного припису.

Однак, ефективному застосуванню наведеного законодавства заважали ряд чинників, зокрема недосконалість його правових норм. Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» та КУпАП потребували внесення певних змін та доповнень. Робота над законопроектом про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства стосовно протидії насильству в сім'ї призвела до прийняття 25 вересня 2008 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства стосовно протидії насильству в сім'ї», який набрав чинності 1 січня 2009 року. Серед позитивних моментів нещодавно прийнятого закону слід відмітити:

- доповнення ст.1 Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» переліком осіб, яких можна вважати членами сім'ї при кваліфікації насильства в сім'ї, зокрема членами сім'ї в даному випадку вважаються особи, які перебувають у шлюбі; проживають однією сім'єю, але не перебувають у шлюбі між собою; їхні діти; особи, які перебувають під опікою чи піклуванням; є родичами прямої або непрямої лінії споріднення за умови спільного проживання. На наш погляд, доцільним було б до членів сім'ї при кваліфікації насильства в сім'ї віднести також партнерів, які за взаємною згодою мають тривалі (більше 1 року) інтимні чи інші значущі стосунки; колишнє подружжя та колишніх партнерів; фактичних вихователів і вихованців; домашніх робітників.

- вилучення із законодавства, що регулює відповідальність за вчинення насильства в сім'ї, норми щодо відповідальності жертви за віктимну поведінку. Слід зазначити, що віктимологічна профілактика необхідна, але не можна називати віктимну поведінку жертви