

УДК 343.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.2.27>

ПАНФЬОРОВ П.І., НСБИТОВ А.А.

РОЛЬ І МІСЦЕ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНОМУ
ЗАПОБІГАННІ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМTHE ROLE AND PLACE OF THE NATIONAL POLICE IN THE GENERAL SOCIAL
PREVENTION OF CRIMINAL OFFENSES

У статті доведено, що з огляду на неповноту законодавчого регулювання, низький рівень організації та здійснення заходів запобігання, відсутність у більшості підрозділах поліції забезпечуючих і виконавчих заходів і засобів запобіжної роботи, участь Національної поліції України у загальносоціальному запобіганні кримінальним правопорушенням мінімізована. Також, констатовано, що існуюча в Україні організація поліцейської діяльності, на жаль, все ще не відповідає зростаючим потребам суспільства у захисті прав, свобод та законних інтересів, а також щодо здійснення загальносоціального запобігання кримінальним правопорушенням. Зокрема, роль поліції, у створенні безпечного середовища в рамках «реактивної правоохоронної парадигми» традиційно обмежується боротьбою зі злочинністю – діяльністю, спрямованою на ліквідацію або нейтралізацію кримінальних загроз шляхом реагування на факти правопорушень, які вчинені або готуються. Одним із першочергових завдань Національної поліції України в частині загальносоціального запобігання кримінальним правопорушенням є запровадження комплексу заходів щодо профілактики та зниження рівня злочинності на основі різних концепцій і підходів, серед яких особливої уваги заслуговує зазначена вище теорія розбитих вікон. Вона доступна і зрозуміла, здатна принести корисні результати як для соціуму, так і кожного громадянина. Наголошено на тому, що при організації профілактичної роботи необхідно враховувати, що публічне адміністрування у сфері запобігання кримінальним правопорушенням в Україні включає багатогранну, складну систему заходів, спрямованих на захист прав і свобод людини й громадянина, честі та гідності особи, яка функціонує у політичній, економічній і психологічній сферах та є різноплановою соціальною, політичною, економічною системою. У цьому аспекті пріоритетною та відповідною потребам сучасної практики видається кримінологічна теорія розбитих вікон, яка епізодично торкається кожної із зазначених сфер, надаючи пріоритет психологічним аспектам, і модель взаємодії поліції та громади «САРО» (сканування, аналіз, реагування та оцінка) у запобіганні кримінальним правопорушенням. Для впровадження відповідних механізмів у практичну площину було запропоновано Концепцію боротьби зі злочинністю органами та підрозділами Національної поліції та Комплексний поліцейський план запобігання кримінальним правопорушенням на 2025–2030 рр.

Ключові слова: Національна поліція України, правоохоронний орган, воєнний стан, кримінальне правопорушення, кримінологічне забезпечення, запобігання.

The article proves that due to the incompleteness of legislative regulation, the low level of organization and implementation of prevention measures, the lack of enforcement and enforcement measures and means of preventive work in most police units, the participation of the National Police of Ukraine in the social prevention of criminal offenses is minimized. Also, it was established that the existing organization

© ПАНФЬОРОВ П.І. – здобувач кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності (ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

© НСБИТОВ А.А. – доктор юридичних наук, професор, заступник Голови (Національна поліція України)

of police activity in Ukraine, unfortunately, still does not meet the growing needs of society in the protection of rights, freedoms and legitimate interests, as well as in the implementation of general social prevention of criminal offenses. In particular, the role of the police in creating a safe environment within the framework of the "reactive law enforcement paradigm" is traditionally limited to the fight against crime – activities aimed at eliminating or neutralizing criminal threats by responding to the facts of crimes committed or being prepared. One of the primary tasks of the National Police of Ukraine in terms of social prevention of criminal offenses is the introduction of a set of measures to prevent and reduce the level of crime based on various concepts and approaches, among which the above-mentioned theory of broken windows deserves special attention. It is accessible and understandable, capable of bringing useful results for both society and every citizen. It is emphasized that when organizing preventive work, it is necessary to take into account that public administration in the field of prevention of criminal offenses in Ukraine includes a multifaceted, complex system of measures aimed at protecting the rights and freedoms of a person and a citizen, the honor and dignity of a person who functions in the political, economic and psychological spheres and is a multifaceted social, political, and economic system. In this aspect, the criminological theory of broken windows, which episodically touches on each of the specified areas, giving priority to psychological aspects, and the model of interaction between the police and the community "SARO" (scanning, analysis, response and assessment) in the prevention of criminal offenses appear to be a priority and appropriate to the needs of modern practice. For the implementation of relevant mechanisms in the practical plane, the Concept of fighting crime by the bodies and units of the National Police and the Comprehensive police plan for the prevention of criminal offenses for 2025–2030 were proposed.

Key words: *National Police of Ukraine, law enforcement agency, martial law, criminal offense, criminological support, prevention.*

Поліція – це головний правоохоронний суб'єкт будь-якої країни світу. Незважаючи на позитивні зрушення, які відбулися після створення Національної поліції України (НПУ) (2015 р.) [1], в частині організаційно-правового забезпечення основних напрямків діяльності такого правоохоронного органу, у тому числі й щодо здійснення запобігання кримінальним правопорушенням, залишається значна кількість проблемних питань зумовлених законодавчими прогалинами, дублюванням повноважень, певною неузгодженістю, а то й поспішністю реформування органів і підрозділів, відсутністю соціального, матеріально-технічного, фінансового забезпечення як криминологічного інструментарію, так і безпосередньо самих поліцейських.

Нормативно-правове забезпечення поліцейської юрисдикції під час введення воєнного стану зазнало масштабних оновлень шляхом доповнення та зміни законодавчих положень, які визначають організаційно-правові засади діяльності, статус поліцейських та процесуальні аспекти особливого режиму досудового розслідування. Втім, аналіз останніх досліджень та публікацій засвідчив, що особливості діяльності НПУ як суб'єкта запобігання кримінальним правопорушенням не знайшли свого цільового комплексного дослідження й розробки напрямів удосконалення. Означений стан речей ставить під загрозу ефективність криминологічної політики та правоохоронної реформи визначених у стратегічних планах і документах держави.

Сьогодні, завдання вчених криминологів полягає в забезпеченні політиків та в цілому суспільство, ефективною стратегією впливу на злочинність, стратегією, яка дозволила б з максимальною результативністю розподіляти ресурси суспільства в протистоянні соціальному злу, яким є злочинність, та запобігати її проявам, а це неможливо без володіння знаннями про причинний комплекс. У більшості учені переконані, що діяльність щодо запобігання кримінальним правопорушенням, – це різновид профілактичної роботи, функціональний зміст і мета якої полягає у перешкодженні дії детермінант суспільно небезпечних діянь та їх проявів, передусім причин і умов останніх через обмеження, нейтралізацію, а за можливістю – усунення їхньої дії [2, с. 324].

У свою чергу, В.В. Голіна вважає, що запобігання кримінальним правопорушення – це соціальна політика держави, яка спрямована на подолання криминогенно небезпечних протиріч у суспільних відносинах з метою їх позитивного вирішення і поступового витіснення (так зване загальносоціальне запобігання), а також спеціальна випереджальна практика протидії формуванню і реалізації на різних стадіях кримінальних проявів (спеціально-криминологічне запобігання) [3, с. 16]. А, в цілому, під запобіганням кримінальним правопорушення (у більш широкому

змісті) він розуміє сукупність різноманітних видів діяльності і заходів у державі, спрямованих на вдосконалення суспільних відносин, з метою усунення негативних явищ і процесів, що породжують кримінальні правопорушення або сприяють їх вчиненню, а також недопущення цих суспільно небезпечних діянь на різних стадіях кримінальної поведінки [4, с. 142].

Основними цілями такого виду запобігання суспільно небезпечним діянням є подолання або обмеження кримінологічно небезпечних протиріч у суспільстві, поступове викорінення негативних явищ, створюваних політичними, економічними, психологічними, міжнаціональними та іншими чинниками виникнення криміногенного потенціалу в суспільстві (економічні та політичні кризи; розшарування населення; необґрунтоване, протиправне збагачення певних кіл громадян; безробіття; існування на межі виживання переважної частини населення; занепаду моралі; проституція, наркоманія, алкоголізм, безпритульність тощо) [3, с. 19] – ось тільки видима («надводна») частина проблеми [5, с. 137].

На нашу думку, під «загальносоціальним запобіганням кримінальним правопорушенням, що здійснюється НПУ» пропонуємо розуміти визначену на нормативно-правовому рівні діяльність правоохоронного органу, що спрямована на нейтралізацію, блокування та усунення детермінант, які породжують та сприяють вчиненню суспільно небезпечних діянь, а також підвищенню рівня ефективності реалізації заходів державної соціальної політики з урахуванням потенційних соціально-правових можливостей центрального органу виконавчої влади який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

До системоутворюючих ознак, що складають зміст цього поняття, необхідно віднести наступні із них:

1. Це діяльність, що визначена на нормативно-правовому рівні.

Враховуючи, що нормативно-правовому забезпеченню запобіжної діяльності НПУ присвячено спеціальний підрозділ дисертації, необхідно з цього приводу нагадати, що значна кількість норм, які регулюють діяльність поліції, містять у собі загальносоціальні положення. Однак, кримінологічна політика відображається в комплексі законодавчих актів, що врегульовують діяльність всієї поліції й окремих її підрозділів. В свою чергу, базовим, у відповідному аспекті може стати комплексний документ загальнодержавного значення (цільова програма Уряду, або Національна стратегія та багато інших варіацій). Така тематика є новою, для сучасної юридичної науки, але окремі її аспекти неодноразово поставали наріжним каменем у дослідженнях багатьох досвідчених і авторитетних вітчизняних вчених, але зважаючи на недостатньо приділену увагу реалізації кримінологічної політики держави в діяльності НПУ, вказана тематика набуває нового значення та потребує подальших розвідок [6].

2. Ця діяльність спрямована на нейтралізацію, блокування та усунення детермінант, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень. У діяльності НПУ щодо запобігання кримінальним правопорушенням мають використовуватися різні форми й засоби, зокрема: виявлення та усунення причин й умов злочинності, окремих її видів і конкретних кримінальних правопорушень; аналіз кримінологічної ситуації; участь у складанні комплексних планів запобігання (профілактики) правопорушенням, передбачення в них та подальше вжиття відповідних заходів; заходи загальної профілактики, перевірки на об'єктах обслуговування дотримання умов та правил, що перешкоджають вчиненню кримінальних правопорушень, у тому числі стосовно зберігання зброї, вибухових речовин, усунення можливості їх використання зі злочинною метою; запобігання кримінальним правопорушенням органами досудового розслідування у кримінальних провадженнях шляхом аналізу причин й умов, що сприяють учиненню кримінальних правопорушень тощо [2; 7, с. 153].

3. Роль та місце НПУ в загальносоціальному запобіганні кримінальним правопорушенням спрямоване на підвищення рівня ефективності реалізації державної соціальної політики.

4. При організації та реалізації заходів загальносоціального запобігання кримінальним правопорушенням силами та засобами НПУ необхідно враховувати потенційні соціально-правові можливості цього правоохоронного органу.

На думку, О. Кобзар, поліцейська діяльність направлена на задоволення потреб суспільства, які полягають у дотриманні законності та правовій охороні суспільних відносин. А також даний вид державної діяльності доповнює інші сфери державного впливу. Це пов'язано з тим, що поліція виникла в межах функціонування держави як суспільної організації людей, де всі сфери життєдіяльності забезпечуються органами державної влади, що діють від імені та в інтересах суспільства та здійснюють свій вплив на правове регулювання суспільних відносин [8].

В межах здійсненого дослідження та у контексті зазначених питань щодо визначення ролі і місця НПУ у загальносоціальному запобіганні кримінальним правопорушенням, необхідно звернути увагу на зміст теорії розбитих вікон.

Криминологічна запобіжна теорія розбитих вікон (Broken Window Theory – BWT), вважається як дуже перспективна, і достатньо часто використовується різними суб'єктами протидії злочинності у США, Великій Британії, Канаді, Австралії, ФРН, Франції, Нідерландах та багатьох інших країнах світу [9; 10].

Зміст цієї теорії викладено у статті політолога Джеймса Вілсона та криминолога Джорджа Келлінга «Розбиті вікна», яку вони опублікували в американському журналі «The Atlantic Monthly» [11]. Учені обґрунтували, що ознаки безладу та недотримання громадянами прийнятих норм поведінки провокують в оточуючих аналогічну форму поведінки (графіті та стінах, розбиті вікна будинків, сміття на тротуарах, покинуті квартири, наявність неушляхетнених пустирів тощо) [9; 12].

Одним із першочергових завдань НПУ в частині загальносоціального запобігання кримінальним правопорушенням є запровадження комплексу заходів щодо профілактики та зниження рівня злочинності на основі різних концепцій і підходів, серед яких особливої уваги заслуговує зазначена вище теорія розбитих вікон. Вона доступна і зрозуміла, здатна принести корисні результати як для соціуму, так і кожного громадянина. З її впровадженням вдається підтримувати чистоту і порядок у населених пунктах, впливати на внутрішню гармонію людей, реалізувати цікаві соціальні проекти, що здатні значно покращити якість життя. Тобто розбиті вікна, сміття на вулицях та інші ознаки занепаду ведуть до зростання злочинності, антисоціальної поведінки громадян. Власне, реалізація теорії розбитих вікон спрямована на те, щоб усіма силами боротися з цими негативними проявами. Водночас в її основі – не лише зовнішня чистота, на яку усі звертають увагу, але й внутрішня, котра є запорукою гармонії, благополуччя, позитивного морально-психологічного клімату в сім'ї, колективі, державі. Тож її можна розвинути до більших масштабів, розглядаючи в аспекті духовно-ціннісної складової: чистоти помислів, вміння поважати людину як найвищу соціальну цінність [13; 14].

Слід додати, що сьогодні державою поступово впроваджуються безпекові проекти здійснювані поліцією, що теж мають значення для загальносоціального запобігання кримінальним правопорушенням. Одним із перспективних та досі не в повній мірі реалізованим залишається проект «Шкільний офіцер поліції» (на даний момент проект діє лише у Києві, Львові, Одесі та Івано-Франківську). Зазначимо, що головним завданням цього проекту є створення безпечного середовища у загальноосвітніх навчальних закладах. Воно реалізується через здійснення ефективної профілактики правопорушень серед учнів, застосування відновних практик задля попередження конфліктів, правопорушень та інших негативних явищ [15].

Українські спеціалісти разом із канадськими колегами розробили методичні рекомендації до програми «Школа і поліція» щодо проведення просвітницько-профілактичних занять з учнями. Програма дозволяє розкрити такі важливі теми, як безпечна поведінка на дорозі та в побуті, поведінка у стресових або небезпечних ситуаціях, права дитини, запобігання та протидія насильству у сім'ї, булінгу тощо. Заняття побудовані таким чином: після короткої теоретичної частини, учні перевіряють ті чи інші тези на практиці. Для учнів молодшого класу заняття проводять у формі гри – використовують спеціальні ігрові набори та ляльок. З середніми та старшими класами відпрацьовуються практичні ситуації. Оскільки заняття проводять одночасно для груп максимум з тридцяти дітей, кожен учень задіяний та долучається до гри або обговорення, що сприяє кращому засвоєнню матеріалу. Окремим напрямком роботи шкільних офіцерів є налагодження взаємодії з батьками. В цілому вони позитивно ставлять до шкільних офіцерів. Проте трапляються і випадки, коли батьки, на жаль, не розуміють, що саме вони несуть повну відповідальність за здоров'я та благополуччя своєї дитини, а деякі методи виховання, що вони ними користуються, не завжди ефективні для сучасної молоді [15].

Варто додати, що створення громадської організації «Молодіжна Ліга майбутніх поліцейських», у цьому аспекті, теж є яскравим прикладом здійснення загальносоціального запобігання кримінальним правопорушенням НПУ на ранніх стадіях, шляхом співпраці дітей та правоохоронців. Члени громадської організації – це діти, яким небайдужа доля країни, які хочуть її змінювати на краще та спираються у цьому на підтримку правоохоронців.

Громадську організацію «Молодіжна Ліга майбутніх поліцейських» було засновано 20 листопада 2015 року. Ліга створена у рамках проекту «Схід і Захід – разом», ініційованому генералами поліції Сергієм Князевим та В'ячеславом Аброськіним. Саме поліцейські, які евакуювали

дітей з-під обстрілів, допомагали відновлювати школи на лінії розмежування, підтримували молодь у виборі життєвого шляху, зіграли вирішальну роль у створенні Ліги [16].

Поряд із цим, продовжується реалізація ряду проєктів функціональної розбудови поліції, які також позначаються на можливостях позитивного здійснення загальносоціального запобігання кримінальним правопорушенням.

Зокрема, триває впровадження проєкту «Поліцейський офіцер громади», що має на меті забезпечити кожному територіальну громаду офіцером поліції, який працює та проживає на її території. Основними цілями цього проєкту є побудова сталої співпраці з громадою для створення спільного безпечного середовища, інтеграція поліції в суспільство, задоволення безпекових потреб громадян, залучення до партнерства всіх зацікавлених сторін, ефективне та консолідоване вирішення локальних проблем громади.

На сьогодні проєкт «Поліцейський офіцер громади» реалізується в територіальних громадах 23 регіонів. З метою надання якісних сервісних послуг населенню в частині формування та забезпечення безпечного простору відібрано з діючих поліцейських та підготовлено на базі вищих навчальних закладів МВС понад 1500 поліцейських офіцерів громад. Водночас із метою надання якісних поліцейських послуг у територіальних громадах та створення належних умов для роботи поліцейських офіцерів громад НПУ за сприяння місцевих органів самоврядування відкриваються поліцейські станції, утримання яких здійснюється за рахунок місцевих бюджетів.

Окреме питання, яке сприятиме зміцненню поліції в частині здійснення загальносоціального запобігання кримінальним правопорушенням та має загальнонаціональне значення – запровадження у кожному населеному пункті систем технічної фіксації правопорушень за програмою «Безпечне місто». Необхідно зазначити, що застосування техніки, а саме – технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису передбачене у ст. 40 Закону України «Про Національну поліцію», зокрема у цій нормі регламентовано використання поліцією: автоматичної фото- і відеотехніки, яку співробітники можуть закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати/розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель; інформації, отриманої із автоматичної фото- і відеотехніки, що знаходиться в чужому володінні. Мета таких заходів полягає у попередженні, виявленні або фіксуванні правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб та забезпечення дотримання правил дорожнього руху [1].

У межах реалізації інших безпекових проєктів, що мають значення для визначення ролі та місця НПУ в загальносоціальному запобіганні кримінальним правопорушенням, слід звернути увагу на відродження спільного патрулювання громадян та правоохоронців вулицями та публічними місцями. Така ініціатива життєздатна лише за підтримки органів місцевої влади та поліції, саме вони мають бути зацікавлені у безпеці довіреної їм громади і території.

Таким чином, проведений аналіз системоутворюючих ознак поняття «загальносоціального запобігання кримінальним правопорушенням, що здійснюється НПУ» дав можливість не тільки визначити його теоретичне значення, але й оцінити його з огляду прикладного змісту і сутності. Водночас, з огляду на неповноту (поверховість, формальність, безсистемність тощо) законодавчого регулювання запобіжної діяльності, низький рівень організації та здійснення заходів запобіжного характеру, відсутності у багатьох підрозділах поліції забезпечуючих і виконавчих заходів і засобів, фактично на сьогодні немає підстав визнати, що НПУ на належному рівні здійснюється загальносоціального запобігання кримінальним правопорушенням.

Проте, очевидно, що запорука ефективної боротьби зі злочинністю у державі, протистояння зовнішнім і внутрішнім загрозам, які можуть вплинути на криміногенний стан, виховання дітей та молоді залежить від якісного програмування цієї діяльності на усіх рівнях та стадіях, у тому числі й на рівні окремих суб'єктів запобігання кримінальним правопорушенням. У зв'язку з цим, у межах виконання поставлених у цьому дослідженні завдань, актуальним є питання: 1) прийняття *Концепції боротьби зі злочинністю органами та підрозділами Національної поліції*, з проведенням кримінологічного прогнозування стану злочинності в Україні з врахуванням можливих загроз, яка визначатиме основні положення поліцейської діяльності у сфері запобігання кримінальним правопорушенням, розроблені принципи запобігання, вимоги до організації управління і до заходів запобігання злочинності силами та засобами цього правоохоронного органу, рекомендації щодо впровадження цільових планів запобігання злочинності.

2. Прийняття *Комплексного поліцейського плану запобігання кримінальним правопорушенням на 2025–2030 рр.* Специфічність відповідного плану в тому, що: він має середньостроковий

характер (орієнтовно 5–10 років); стане основою для розробки подальших планів запобігання НПУ окремим видам кримінальних правопорушень.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
2. Закалюк А.П. Курс сучасної української криминології: теорія і практика: у 3-х кн. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української криминологічної науки. 424 с.
3. Голіна В.В. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. Харків: Нац. юрид. академія України, 2011. 120 с.
4. Криминологія: підручник / В.В. Голіна, Б.М. Головкін, М.Ю. Валуйська та ін.; за ред. В.В. Голіни, Б.М. Головкіна. Харків: Право, 2014. 440 с.
5. Колб Р.О. Банківська установа як суб'єкт запобігання злочинам: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.08. Запоріжжя. 2021. 289 с.
6. Коваленко А.В. Криминологічний вимір поліцейської діяльності в Україні : монографія. Херсон : Гельветика, 2019. 356 с.
7. Василевич В.В. Криминологічна політика України: монографія. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2020. 435 с.
8. Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Харків ; Дніпропетровськ: Панов, 2015. 316 с.
9. Колодяжний М.Г. Стратегія зменшення можливостей учинення злочинів: зарубіжні реалії, перспективи запровадження в Україні : монографія. Харків : Право, 2018. 228 с.
10. Теорія розбитих вікон: чому насправді вона не працює? URL: <https://hmarochos.kiev.ua/2019/09/09/teoriya-rozbytyh-vikon-chomu-naspravdi-vona-ne-pratsyuye/>
11. Wilson J.Q., Kelling G.L. Broken Windows: The police and neighborhood safety. The Atlantic Monthly. 2012. March. P. 29–38.
12. Колодяжний М.Г. Світова практика участі громадськості у протидії злочинності. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 3. С. 265–273.
13. Голубош В. Актуальні питання впровадження на практиці криминологічної теорії розбитих вікон. Національна поліція України. 2021. URL: <https://if.npu.gov.ua/news/zagalna-informacziya/volodimir-golubosh-aktualni-pitannya-vprovadzhennya-na-practiczi-kriminologichnoji-teoriji-rozbitix-vikon/>
14. Криминологічна теорія розбитих вікон і модель взаємодії поліції та громади у запобіганні кримінальним правопорушенням : інформаційно-аналітичний огляд / О.В. Копан, А.А. Вознюк, Д.М. Тичина, О.Ю. Дрозд та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. 48 с.
15. Проект «Шкільний офіцер поліції». URL: <https://cop.org.ua/ua/dosvid/ukrainskyi-dosvid/zahalnoukrainskyi-dosvid/proekt-shkilnij-ofitser-politsiji>
16. Семенишин М.О. Концептуальні засади запобігання корисливо-насильницьким злочинам органами та підрозділами національної поліції України (за матеріалами операції Об'єднаних сил): монографія. Київ : ВД «Дакор», 2020. 550 с.