

УДК 343.851.001.18

В. В. Голіна, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач сектору дослідження проблем запобігання злочинності Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України, м. Харків;
М. Г. Колодяжний, кандидат юридичних наук, науковий співробітник сектору дослідження проблем запобігання злочинності Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України, м. Харків

СУЧАСНА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО ПРОГРАМУВАННЯ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу сучасної нормативно-правової бази України у царині державного програмування протидії злочинності та дослідженню шляхів удосконалення цієї діяльності.

Ключові слова: протидія злочинності, запобігання злочинності, програмування протидії злочинності, планування запобігання злочинності, державні комплексні програми профілактики злочинності.

Нормативно-правової бази розробки, прийняття й реалізації саме державних програм запобігання та протидії злочинності в Україні фактично до 2004 р. не було. У кримінологічній літературі за радянських часів пропонувалися міркування і концептуальні моделі стосовно основних положень, структури, змісту заходів тощо таких програм¹. Актуальність державного програмування боротьби

¹ Див.: Аванесов Г. А. Теория и методология криминологического прогнозирования / Г. А. Аванесов. – М. : Юрид. лит., 1972. – 334 с.; Теоретические основы предупреждения преступности / отв. ред. В. К. Звирбуль, В. В. Клочков, Г. М. Миньковский. – М. : Юрид. лит., 1977. – 256 с.; Комплексное планирование профилактики правонарушений. – М. : Всесоюз. ин-т по изучению причин и разработ. мер предупреждения преступности, 1979; Бородин С. В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы / С. В. Бородин. – М. : Наука, 1990. – 272 с.; та ін.

зі злочинністю змушувала практику йти шляхом «спроб і помилок», а то й запозичення досвіду їх складання у деяких держав (наприклад, у США). Тому державні програми у цій сфері, започатковані в Україні з 1993 р., мали різні назви, преамбули, підрозділи, спрямованість, зміст. Заходи були розраховані на різні строки, затверджувалися і контролювалися різними державними суб'єктами та ін. Нагадаємо, що перша програма мала назву «Державна програма боротьби зі злочинністю», вона була прийнята Законом України від 25 червня 1993 р. строком на 3 роки (у подальшому Програма). У преамбулі цієї Програми підкреслювалось, що гострота криміногенної обстановки в країні вимагає вжиття комплексних заходів з боку держави, що мали б забезпечити її стабілізацію у найближчі три роки. Пріоритетна увага за цих умов мала бути надана питанням правового забезпечення правоохоронної діяльності, удосконаленню системи запобігання правопорушенням, посиленню боротьби з організованою злочинністю, забезпеченню охорони громадського порядку та громадської безпеки. До першочергових заходів належали також удосконалення кримінально-виконавчої системи, розширення міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю, кадрове, наукове, інформаційно-технічне забезпечення правоохоронної діяльності.

Структура Програми складалася із 7 розділів. Кожний розділ Програми мав свій зміст, тобто сукупність конкретних заходів, суб'єктів та строки їх реалізації. Така структура дозволяла перш за все забезпечити постійне виконання запобіжних заходів у відповідності із Програмою і здійснювати за цим контроль. Крім того, наявність у структурі Програми розділів та статей мала сприяти послідовності здійснення передбачених заходів, організації взаємодії і координації діяльності суб'єктів, а також спрямувати увагу на найбільш пріоритетні напрями протидії злочинності.

У цілому слід позитивно оцінити Закон України «Про Державну програму боротьби зі злочинністю» як перший такий документ за всю історію України, котрий став прообразом інших подібних документів. Необхідно також відмітити, що його прийняття — це вагомий внесок у розвиток кримінологічної політики нашої держави. Програма передбачала комплексний підхід до боротьби зі злочинніс-

тю. Суб'єктами, що несли відповідальність за її розробку і втілення окремих запобіжних напрямів, були названі різні органи влади й управління. Програма стала зразком для розробки регіональних, місцевих та відомчих комплексних планів запобігання злочинам¹.

Прошло понад 3 роки з дня прийняття першої Програми. У постанові Верховної Ради щодо її затвердження було записано, що результати її виконання мають бути заслухані на сесії Ради у першому кварталі 1996 р. Але повідомлення про це, на жаль, не було.

Двадцять восьмого червня 1996 р. прийнято Конституцію України, згідно зі ст. 116 якої Кабінет Міністрів України (далі — КМУ) «розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку» (п. 4), а також «здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю» (п. 7). Відповідно до ст. 117 Конституції України КМУ в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Виходить, що і програми, і заходи боротьби зі злочинністю та забезпечення правопорядку — це прерогатива Кабміну України. Між тим ст. 92 Основного Закону встановлено, що виключно законами України визначаються, зокрема, основи національної безпеки, організація Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку (п. 17).

Як бачимо, існувала (і існує) певна законодавча термінологічна невизначеність: «здійснює заходи щодо забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю» — компетенція Кабміну України; «виключно законами України визначаються основи «забезпечення громадського порядку» — компетенція Верховної Ради України. Чинна на той час перша Програма боротьби зі злочинністю була затверджена саме Верховною Радою України. До компетенції Президента України затвердження державних програм боротьби зі злочинністю не входило. Проте 17 вересня 1996 р. Указом Президента України була затверджена друга програма. Вона мала іншу назву: «Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки», контроль за виконанням якої покладался на КМУ та на — нині ліквідований — Координаційний комітет по боротьбі

¹ Детальніше див.: Голіна В. В. Злочинності – організовану протидію / В. В. Голіна. – Х. : Рубікон, 1998. – С. 10–16.

з корупцією і організованою злочинністю при Президентів України. Оцінки виконання цієї програми немає.

Двадцять третього березня 2000 р. прийнято Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Цим Законом встановлювався *загальний порядок* розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Програма економічного і соціального розвитку України — документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку тощо. Учасники державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України — органи державної влади, які розробляють, затверджують і здійснюють прогнози та програмні документи економічного і соціального розвитку, а саме: КМУ, уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Законом визначалися принципи державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України (цілісності, об'єктивності, науковості, гласності, самостійності, рівності, дотримання загальних інтересів), строковість прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку (середньострокові — на 5 років і короткострокові — на 1 рік), основні етапи та терміни їх виконання, очікувані результати, необхідні обсяги фінансування програми в цілому і диференційовано за роками з визначенням джерел фінансування, повноважень та відповідальності учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку та ін.¹

¹ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

Отже, зазначеним Законом перш за все визначався загальний порядок прогнозування та розроблення державних економічних програм з метою обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів. Закон, таким чином, започаткував наукове обґрунтування передбачених напрямів розвитку країни, окремих адміністративно-територіальних одиниць тощо. Крім того, він слугував взірцем для наступних нормативно-правових актів, що конкретизували загальний порядок розроблення, затвердження та реалізації програмних документів.

Однак цим законом безпосередньо не регламентувались розробка, затвердження та виконання державних цільових програм боротьби зі злочинністю.

Тому і третя програма з назвою «Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки» також була затверджена Указом Президента України від 25 грудня 2000 р., в якій контроль щодо процесу її виконання був покладений на КМУ.

Вісімнадцятого березня 2004 р. прийнято Закон України «Про державні цільові програми», яким визначено основні засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм.

Цей Закон містить низку концептуально значущих положень стосовно визначення та видів державних цільових програм, мети та основних умов, стадій, їх класифікації, ініціювання розроблення і виконання, ресурсного забезпечення та ін.

Методологічно керівними і практично значущими є загальні положення моделі державної цільової програми (розділ I), в статтях 1–4 якої дано визначення та види державних цільових програм, сформульовано мету й основні умови їх розроблення, дано класифікацію програм, визначено їх місце в системі планування та прогнозування економічного і соціального розвитку України.

Відповідно до ст. 1 Закону, державна цільова програма — це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету Укра-

їни та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми поділяються на:

– загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля — це програми, що охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

– інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Звертає на себе увагу ст. 3 Закону, яка присвячена класифікації державних цільових програм, в основу якої покладено такий класифікатор, як «спрямованість програм».

За своєю спрямованістю програми поділяються на: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні та правоохоронні.

Наведена (за спрямованістю) класифікація державних цільових програм доповнюється їх поділом ще за рівнем державної значущості, що тягне за собою суттєві нормативні наслідки. Згідно зі ст. 10 Закону загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням КМУ затверджуються *законом*. Інші державні програми, у тому числі «правоохоронної спрямованості на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби зі злочинністю та державної безпеки», за поданням державних замовників затверджуються КМУ. Ці положення відповідають Конституції України, згідно з п. 6 ст. 85 якої до повноважень Верховної Ради України належить, окрім іншого, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля.

Складно оспорювати положення Конституції України, але можна припустити, що серед її розробників навряд чи був хоча б один фахівець-кримінолог. Вважаємо, що він обов'язково наполягав би на включенні в п. 6 ст. 85 положення про затвердження загально-

державної програми у сфері національної безпеки і боротьби зі злочинністю, яка зараз за незрозумілими обставинами віднесена до інших — другорядних, до яких держава і суспільство в особі Верховної Ради по суті ніякого відношення не мають. Але проблеми державної (національної) безпеки, запобігання та протидії злочинності на рівні України не вирішуються лише правоохоронними органами і їх діяльністю, які невмозмі вирішити їх самостійно. Зазначені проблеми пов'язані із соціумом, економікою, політикою, культурою, довкіллям, наукою та ін., тобто з найпоширенішим колом негативних явищ і процесів, що детермінують злочинність і на які всі правоохоронні органи будь-якої країни позитивно впливати (навіть при їх великому бажанні і віддачі), а тим більше усунути їх не можуть. Це міфологія. У свій час німецький кримінолог Франц фон Ліст писав, що найкраща кримінальна політика — це найкраща соціальна політика. По суті, про те ж зауважує В. Горбулін: найкращі закони, новітні й прогресивні методи розслідування не матимуть ніякого позитивного впливу, якщо рівень корупції в нашій державі залишиться таким, як зараз¹. Тим більше з нею неспроможні впоратись правоохоронні органи, бо вони й самі корумповані. Інший автор пише, що без політичної волі й без усунення причин й умов розвитку організованої злочинності всі намагання правоохоронців України можуть бути зведені нанівець².

Відомо, що для боротьби зі злочинністю недостатньо одних лише заходів кримінально-правового впливу і правоохоронної діяльності. При всій важливості вдосконалення та реформування останніх очевидно, що вони мають обмежений характер, бо не впливають на корінні криміногенні явища й процеси, що її породжують. Виникло (ще з давніх часів) розуміння, що для більш-менш ефективної боротьби зі злочинністю потрібні, окрім кримінально-правових, інші — запобіжні заходи, тобто заходи, спрямовані на вдосконалення та реформування у сфері суспільних відносин

¹ Горбулін В. Українська політика національної безпеки України: актуальні виклики – адекватні відповіді / В. Горбулін, О. Литвиненко // Дзеркало тижня. – 2009. – 28 берез.– 4 квіт. (№ 11).

² Корніч С. В. Реформування спецпідрозділів по боротьбі з організованою злочинністю – реальна необхідність сьогодення / С. В. Корніч // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2006. – Вип. 13. – С. 21–22.

з метою поступового витіснення різноманітних за природою походження і полем дії криміногенних явищ і процесів, що відбуваються у суспільстві і які породжують або сприяють нарощуванню криміногенного потенціалу в суспільстві та його проявам у вигляді злочинів (так зване у кримінології загальносоціальне запобігання). Діяльність, спрямована на недопущення завершення розпочатих злочинів на різних стадіях їх формування (виникнення умислу на вчинення злочину, готування до нього, замах на злочин, закінчений злочин), отримала назву «спеціально-кримінологічне запобігання злочинності», де правоохоронна діяльність займає провідне місце.

Отже, головна роль у поступовому витісненні та усуненні причин і умов негативних явищ взагалі (наприклад, бездоглядність дітей, насильство в сім'ї, алкоголізм, наркоманія, проституція, конфліктність, соціальні протиріччя, бідність, небезпечне майнове розшарування людей та ін.) і злочинності зокрема належить насамперед комплексу перспективних різнопланових заходів, тобто загальносоціальному запобіганню злочинності, напрям якого далеко виходить за рамки «правоохоронної діяльності» і розробляється, до речі, кримінологами разом із фахівцями інших галузей науки, а не співробітниками МВС України. Проведення у країні дійсно соціально спрямованої політики не словом, а справою, розуміння цієї історично перевіреної і підтвердженої сучасністю істини представниками українських правлячих сил створює економічні, політичні, правові, організаційні та інші передумови для ефективної реалізації кримінально-правового і соціально-кримінологічного напрямів боротьби зі злочинністю. Без постійної турботи про вдосконалення соціальної політики у країні, спрямованої на подальше зростання рівня матеріального та духовного життя людей, стверджувати про серйозні наміри запобігання і протидії злочинності — значить не розуміти, щонайменше, суті та змісту її запобігання¹.

Загальносоціальне запобігання злочинності є, таким чином, найважливішою і невід'ємною складовою соціальної політики, соціальною реакцією держави і суспільства на злочинність, як соці-

¹ Голіна В. В. Злочинності – організовану протидію / В. В. Голіна – Х. : Рубікон, 1998. – С. 6–7.

альне явище. Суспільство та його представники у законодавчих і центральних органах влади та управління повинні зрозуміти важливі положення кримінологічної політики, що державна цільова програма запобігання злочинності є складовою частиною системи державного планування і соціального розвитку¹ і повинна бути віднесена до загальнодержавних програм соціального розвитку України (ч. 3 ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми»), а не до «інших» державних цільових програм. Зміна класифікаційного статусу такої програми тягне суттєві нормативні і соціальні наслідки — програми стануть Законом України і матимуть його силу. І тоді ініціатором розроблення концепції державної цільової програми запобігання злочинності і її виконавцем стане КМУ, що підвищить його відповідальність за виконання запланованих заходів перед Верховною Радою України.

Зараз за сучасним законодавством та іншими нормативними актами КМУ фактично взагалі ні перед ким такої відповідальності не несе. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2007 р. (надалі Закон), КМУ, центральні органи виконавчої влади та інші державні органи можуть ініціювати розроблення державної цільової програми, розробляти та проводити громадське обговорення концепції програми. КМУ розглядає концепцію державної цільової програми та у разі її схвалення приймає рішення щодо розроблення проекту програми, визначає державних замовників та строки її розроблення. А державними замовниками державної цільової програми можуть бути центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук України, Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Державний замовник здійснює загальне керівництво і контроль за розробленням державної цільової програми та виконанням її заходів і завдань (ст. 7 Закону).

Контроль за виконанням державної цільової програми здійснює КМУ шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключного звітів про результати виконання державної цільової програми та узагальненого висновку про кінцеві результати виконання програми. Безпосе-

¹ Комплексное планирование профилактики правонарушений. – М. : Всесоюз. ин-т по изучению причин и разраб. мер предупреждения преступности, 1979. – С. 8.

редній контроль за виконанням заходів і завдань програми, ефективним та цільовим використанням коштів її виконавцями здійснюють державні замовники (ст. 13 Закону).

Але за роки запровадження програм боротьби зі злочинністю (1993–2010 рр.) звітів про результати їх виконання у ЗМІ не було. Чи були ці звіти взагалі, невідомо. Вважаємо, що так надалі продовжуватися не може. Суспільство має зрозуміти, що програми — це не панацея від такого соціального лиха, як злочинність, а лише соціальна зброя, яку треба обережно, вміло використовувати, і потім об'єктивно оцінити результати впровадження запланованих програмних положень і заходів. І робити це повинна Верховна Рада України, її народні обранці, а звітувати — КМУ.

Додатком 1 до державної цільової програми є *паспорт програми*, додатком 2 — «*Завдання і заходи*», додатком 3 — розділ під назвою «*Очікувані результати виконання*» програми.

Декілька нормативних положень і наших зауважень стосовно процедури складання державних цільових програм (надалі ДержЦП), передбачених зазначеним вище вітчизняним законодавством, у тому числі і кримінологічних програм запобігання злочинності.

Як відмічається у літературних джерелах, процедура кримінологічного планування — це узгоджена за часом система дій щодо розробки і контролю за реалізацією заходів щодо декриміналізації суспільних відносин і антикримінального впливу на кримінологічну обстановку у певному регіоні, адміністративно-територіальній одиниці чи за вибраним напрямком¹. У ст. 9 Закону України від 18 березня 2004 р. і у постанові КМУ «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» (ст. 23) визначається лише зміст, а не процедура планування (програмування). Зокрема, проект ДержЦП має містити: паспорт програми; визначення мети програми; обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми; перелік заходів і завдань з визначенням виконавців, строків виконання (в цілому і поетапно), обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками); розрахунок очікуваних результатів.

Розраховані показники подаються за формою згідно з додатком 3; методика оцінки ефективності виконання програм розробляється

¹ Клейменов М. П. Кримінологія : учебник / М. П. Клейменов. – М. : Норма, 2008. – С. 220.

державним замовником з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів. Очевидно, що на рівні України таким замовником державної програми боротьби зі злочинністю (назва може бути й іншою) має бути лише КМУ, а не другорядний суб'єкт центральної виконавчої влади. Але розробляти методичку оцінки ефективності виконання програми КМУ, який має нести відповідальність, навряд чи доцільно.

Проект державної цільової програми підлягає обов'язковій державній експертизі, що проводиться відповідно до закону. Державний замовник програми організує проведення *державної експертизи* проекту програми на його відповідність критеріям, визначеним законодавчими актами, що регламентують проведення такої експертизи, та подає відповідні документи.

Як бачимо, ні в Законі України від 18 березня 2004 р., ні у постанові КМУ від 31 січня 2007 р. немає чітко структурованої схеми процедури програмування запобігання злочинності, що, до речі, впливає на розуміння класифікаційної значущості програм боротьби зі злочинністю для держави і суспільства. Між тим це питання (процедура планування) є актуальним з теоретичної і прикладної точок зору¹. Треба мати на увазі, що складання програми і плану заходів запобігання злочинності, як це розуміють сучасний вітчизняний законодавець і практика, відрізняються специфічним характером, оскільки об'єктом запобіжного впливу є злочинність як соціальне явище, тобто явище нестабільне, сутність якого досконало не вивчена і не піддається повному статистичному кількісно-якісному виміру, і межі його невідомі.

Розв'язання проблеми запобігання злочинності — це вікова мрія людства (І. Христос, Т. Мор, Т. Кампанелла, Ж. Руссо, Ч. Беккарія, І. Бентам, Е. Дюркгейм, Е. Сатерленд та безліч інших), це суперзагальнодержавне завдання, яке остаточно вирішити не під силу ні тому чи іншому суб'єкту запобіжної діяльності, ні державі (навіть державам). А законодавець чомусь відніс розробку програми боротьби зі злочинністю до «інших державних цільових програм», тобто другорядних.

¹ Ключев М. М. Кримінологічні засади програмування запобігання злочинності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / М. М. Ключев. – К., 2008. – С. 17.

Відповідно до приписів Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. і постанови КМУ «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 р. розроблена і затверджена 30 грудня 2006 р. четверта за рахунком, але структурно і змістовно відмінна від попередніх «Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки»¹, якою передбачався незрозумілий «каскадний» контроль за виконанням цієї програми.

Таким чином, Міністерство внутрішніх справ (далі — МВС) було наділено правом «правити бал» серед усіх рівних і навіть вищих за статусом суб'єктів запобігання злочинності, хоча такої влади цей орган не має і не повинен мати, оскільки він сам є рядовим суб'єктом виконання Програми. КМУ контрольну та координаційну функцію стосовно виконання Програми фактично із себе зняв. Це — правовий і, мабуть, організаційно-управлінський нонсенс.

Минув рік з дня завершення дії четвертої державної програми, однак нової програми на 2010 і наступні роки прийнято не було. Не публікувалися і звіти про результати її виконання.

Однак 29 вересня 2010 р. розпорядженням КМУ схвалюється Концепція Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року. Структуру і зміст Концепції витримано відповідно до ст. 9 «Розроблення проекту державної цільової програми» Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р.² Державним замовником нової Програми визначено МВС України, яке разом із зацікавленими центральними органами виконавчої влади повинне розробити і подати до 1 грудня 2010 р. КМУ проект Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 р.

У Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року дається, на наш погляд, більш-менш об'єктивна, хоча і непослідовна оцінка стану злочинності і породжуючого її криміногенного потенціалу суспільства.

¹ Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки : Постанова Каб. Міністрів України від 20.12.2006 р. № 1767 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 51. – Ст. 3418.

² Концепція Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року [Електронний ресурс] : розпорядження Каб. Міністрів України від 29 верес. 2010 р. № 1911-р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1911-2010-%F0>. – Заголовок з екрана.

Якщо зіставити концепції попередніх Комплексних програм профілактики правопорушень (наприклад, на 2007–2009 рр.; на 2011–2015 рр.), то їх директивні приписи дуже схожі, навіть повторюють один одного. І це не випадково, адже проблеми залишаються невирішеними. Влада робить вигляд, що заходи попередніх програм повністю виконано. І це, на жаль, усіх задовольняє: і МВС України, і КМУ.

Згідно зі статтями 95 і 98 Конституції України контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата України. У 2006 р. Рахунковою палатою був проведений аудит ефективності виконання Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 роки. Аудитор дійшов висновку, що діяльність урядових органів та центральних установ, організацій і місцевих держадміністрацій, які виконували заходи Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 роки, була неефективною, а організація виконання ними низки запланованих заходів — формальною, неповною та несвоечасною. Основні завдання та очікувані результати виконання Програми не досягнуто, а робота органів влади та управління спрямовувалася переважно на боротьбу з проявами злочинності, а не з її причинами¹.

На жаль, підстав для позитивних висновків не було.

Указом Президента України введено у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 р. «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції». РНБО України, оцінюючи криміногенну ситуацію в державі, дійшла тривожного висновку, що більшість основних заходів, передбачених Комплексною програмою профілактики правопорушень на 2007–2009 роки, не реалізована. Діяльність держави з протидії злочинності не має належного наукового забезпечення,

¹ Про результати аудиту ефективності виконання Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 роки : Постанова Колегії Рахунк. палати України від 24.05.2006 р. № 13-1. – К. : Рахунк. палата України, 2006. – Вип. 13.

нові технології та методики розробляються повільно та безсистемно¹.

Виходить, що протягом 2001–2010 рр. держава і суспільство зі своїми інституціями не забезпечили ефективну протидію злочинності, зокрема запобігання її проявам. Тобто випереджувальний, обмежуючий напрям кримінологічної профілактики спеціально-кримінологічного запобігання злочинам залишився невиконаним. Виникає законне питання: навіщо розробляємо і приймаємо програми, кого дуримо?

Отже, на порядку денному стоять проблеми, що потребують свого вирішення, а саме: 1) прийняття окремої довгострокової програми протидії злочинності, що потягне інший нормативний підхід до розробки і затвердження такого документа; 2) інноваційна програма має стати національною, загальнодержавною директивою для розробників строкових державних і регіональних планів, які будуть змінюватися при їх виконанні; 3) строкові державні плани необхідно відокремити від програми, оскільки вони повинні мати іншу нормативну базу; 4) регіональні (міські) плани запобігання злочинності доцільно стандартизувати з урахуванням державного плану і регіональних особливостей; 5) належне ресурсне забезпечення розробки програми і супроводу планів запобігання злочинності.

Статья посвящена анализу современной нормативно-правовой базы Украины в сфере государственного программирования противодействия преступности и исследованию путей усовершенствования этой деятельности.

The article is devoted the analysis of modern normatively-legal base of Ukraine in the field of the state programming of counteraction of criminality and research of ways of improvement of this activity.

Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем запобігання злочинності ІВПЗ НАПрН України (протокол № 10 від 1 грудня 2010 р.).

Рецензент — кандидат юридичних наук В. С. Батир-зарєєва.

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11.09.2009 р. «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції»: Указ Президента України від 27.10.2009 р. № 870/2009 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 83. – Ст. 2809.