

УДК 343.851.001.18

В. В. Голіна, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрН України, завідувач сектору;
С. Ю. Лукашевич, кандидат юридичних наук, науковий співробітник;
М. Г. Колодяжний, молодший науковий співробітник;

В. В. Кулікова, молодший науковий співробітник.

Сектор дослідження проблем запобігання злочинності Інституту вивчення проблем злочинності АПрН України, м. Харків

РЕГІОНАЛЬНІ (МІСЬКІ) ПРОГРАМИ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ: ДОСВІД ЕМПІРИЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

До різних аспектів регіональної¹ злочинності як об'єкта кримінологічного дослідження зверталися у своїх працях вітчизняні і зарубіжні кримінологи. Проте найбільшу увагу в них було приділено, як це видно у деяких названих у посиланні роботах вітчизняних кримінологів, в основному кримінологічній характеристиці, детермінації і запобіганню окремим проявам злочинності². Дійсно,

¹ Слово «регіональний» походить від слова «регіон», що означає певну територіальну одиницю (район, область), що вирізняється з-поміж інших таких же одиниць специфічними рисами (див.: Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – С. 1206).

² Кондратюк Л. В. Региональное криминологическое прогнозирование как условие эффективного планирования борьбы с преступностью // Планирование мер борьбы с преступностью. – М.: Ин-т государства и права АН СССР, 1982. – С. 129–134; Шульга В. И. и др. Региональная преступность и некоторые аспекты её исследования // Преступность и правовое регулирование борьбы с ней. – М.: Криминол. Ассос., 1997. – С. 127–131; Криминология: приглашение к дискуссии: Монография / Авт. кол.: А. В. Баляба, Э. В. Виленская, Э. А. Дидоренко, Б. Г. Розовский. – Луганск: РИО ЛИВД, 2000. – С. 177–212; Лунеев В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 199–280; Доброрез І. О. Криминологічна характеристика та попередження незаконного виробництва, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психо-

в Україні достатньо значні регіональні відмінності у кількісно-якісних показниках злочинності, що обумовлено і певними регіональними особливостями. Наприклад, із 384 424 зареєстрованих у 2008 р. в Україні злочинів за рівнем, структурою і тяжкістю припадає на Донецьку — 46,4 тис., Дніпропетровську — 32,6 тис., Луганську — 26,2 тис., Харківську область — 24,2 тис. Разом з тим є низка міст і областей (Івано-Франківська, Волинська, Рівненська та ін.), де злочинні прояви складають 1/3–1/4 від сумарних кількісних показників злочинності вказаних вище областей (регіонів). Але маються суттєві відмінності і в структурі злочинності у наведених та інших областях і містах України¹, що вимагає різних підходів до практики її запобігання. Значить, з одного боку, регіональні плани (програми) запобігання злочинності обов'язково повинні структурно і змістовно відповідати державним комплексним програмам запобігання злочинності, бо інакше неможливо виконати передбачені ними загальнодержавні заходи на регіональному рівні, а з другого — максимально враховувати регіональні особливості суб'єктів запобігання тощо.

Нормативний припис щодо розробки регіональних планів запобігання злочинності був передбачений Законом України «Про Державну програму боротьби зі злочинністю» від 25 червня 1993 р. У пунктах 1, 2 і 3 розділу II «Профілактика правопорушень» цієї Програми було зазначено: «З урахуванням особливостей регіонів розробляти та включати спеціальним розділом до програми соціального і економічного розвитку погоджені плани соціально-правових заходів, спрямованих на концентрацію наявних сил і засобів по запобіганню бідності, безробіттю, ослабленню соціальних

тропних речовин або їх аналогів без мети збуту (за матеріалами Автономної Республіки Крим): Монографія. – Сімферополь: Крим. навч.-пед. вид-во, 2006; Поліщук Г. С. Криминологічна характеристика та запобігання злочинам проти довілля (за матеріалами Причорноморського регіону України): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2006; Абросімова Ю. А. Злочинність неповнолітніх та запобігання їй на регіональному рівні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007; Губанова О. В. Криминологічна характеристика та запобігання звалтуванню (на підставі матеріалів практики Автономної Республіки Крим). – К., 2008; та ін.

¹ Експрес-інформація про стан злочинності на території України за 12 місяців 2008 року. – К.: Департамент інформ. технологій МВС України, 2009.

і сімейних зв'язків, дискримінації та посилення боротьби з цими та іншими факторами, що породжують злочинність» (п. 1). Виконавці: Верховна Рада та Рада Міністрів Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські Ради народних депутатів, державні адміністрації областей, міст Києва і Севастополя; «На основі всебічної оцінки кримінологічної обстановки розробити в кожному місті та районі комплексні плани профілактики правопорушень на 1993–1995 роки і забезпечити їх неухильне виконання» (п. 2). Виконавці: місцеві Ради народних депутатів та їх органи, місцеві державні адміністрації; «Зобов'язати міністерства і відомства щорічно у плановому порядку здійснювати організаційні, економічні, контрольно-ревізійні, кадрові та інші заходи з метою запобігання правопорушенням, боротьби з корупцією, зловживаннями службовим становищем з боку працівників відповідних галузей у підвідомчих організаціях, підприємствах і установах» (п. 3). Виконавці: міністерства і відомства¹.

Таким чином, вперше *законодавчо* в Україні створювалась державно-регіональна система планування запобігання злочинності.

У наступних — з різною назвою — комплексних програмах запобігання злочинності в Україні ці законодавчі положення знайшли свій подальший розвиток. Так, у п. 1 розділу I «Організаційно-правові заходи» Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки, затвердженої Указом Президента України від 17 вересня 1996 р., записано: «Усебічно проаналізувати стан правопорядку в кожному місті, районі, населеному пункті та трудовому колективі. З урахуванням факторів, що сприяють загостренню криміногенної обстановки, а також регіональних та галузевих особливостей розробити комплексні плани, в яких визначити скоординовані дії щодо запобігання злочинним проявам, насамперед проти особи, у сфері охорони громадського порядку та економічній. Розглянути ці питання у міністерствах, інших центральних і місцевих органах виконавчої влади і прийняти відповідні рішення з покладенням персональної відповідальності за їх виконання на конкретних посадових осіб. Розробити систему посилення координації

¹ Про затвердження Державної програми боротьби зі злочинністю: Постанова Верхов. Ради України від 25.06.1993 р. № 3325-ХІІ // Збір. законодавства України. – 2000. – Т. 6-6 (ПВР) 39. – С. 29–66.

діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні, внести відповідні пропозиції Кабінету Міністрів України». Виконавці: міністерства, інші органи виконавчої влади України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації¹. У преамбулі постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» від 20 грудня 2006 р. вказується: «Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям привести регіональні програми профілактики злочинності у відповідність з Програмою»².

Якщо державні програми запобігання злочинності, прийняті і опубліковані протягом 1993–2009 рр., відомі і реальний стан виконання запланованих заходів у цілому піддається публічній оцінці через різні джерела інформації, то цього неможливо сказати про регіональні, а тим більше міські чи районні програми. Вони не публікуються, відповідність їх цілям і завданням державних програм не розглядається, про їх проміжне виконання звіт не заслуховується, недоліки реалізації заходів не виявляються і не усуваються, а із закінченням строку їх дії часто констатується, що програми повністю виконані. Узагалі структурно-змістовного аналізу регіональних програм України до цього часу не здійснювалось.

Ураховуючи все вищесказане, усвідомлюючи, яку велику проблему злочинні прояви становлять як для кожного громадянина, так і для суспільства в цілому, сектор дослідження проблем запобігання злочинності Інституту вивчення проблем злочинності АПрН України здійснив збір, вивчення та узагальнення обласних, міських та деяких районних комплексних програм запобігання злочинам. Кожна регіональна програма була вивчена окремо за спеціально розробленою схемою — «Схема аналізу регіональних та міських комплексних програм запобігання злочинності, які були прийняті

¹ Про Комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки: Указ Президента України від 17.09.1996 р. № 837/96 // Деловая Украина. – 1996. – № 70. – С. 7; № 72. – С. 67–111.

² 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.

на 2007 та подальші роки в Україні», — метою якої є охоплення найбільш важливих і істотних напрямів і заходів запобігання злочинності у територіальному розрізі. У даних схемах розглядалися: питання щодо регіону, в якому була прийнята та чи інша програма; строк її прийняття, орган, що її затвердив, та ін. Аналізувалися і складові частини програми, кількість її розділів і частин; їх достатність для протидії різним проявам злочинності; відповідність назви розділів регіональних і міських програм чинній Комплексній програмі профілактики правопорушень на 2007–2009 роки, а також попереднім державним програмам боротьби зі злочинністю 1993, 1996 та 2001 рр. Визначалася кількість суб'єктів виконання заходів запобігання злочинності, вказаних у програмах; зазначалося, наскільки суб'єкти запобігання злочинності відповідають їх ресурсним можливостям щодо виконання запланованих заходів; чи реальні з точки зору їх виконання ці заплановані запобіжні заходи і які з них носять формальний, декларативний характер; аналізувалася передбаченість контролю за їх виконанням і наявність наслідків у випадках безвідповідального до цього ставлення. Зверталася також увага на наявність передбачених у програмах суто регіональних заходів, які, по-перше, відображали б специфічні потреби, що у будь-якому випадку існують у тому чи іншому регіоні, а по-друге — свідчили б про самостійність, творчий підхід до складання програм.

Емпіричним матеріалом для проведення дослідження виступили 20 регіональних та 17 міських комплексних програм запобігання злочинності, що надійшли з областей та міст України.

Привертає увагу різнобій у назві і строках дії регіональних програм: «Комплексна програма профілактики злочинності у Вінницькій області на 2006–2010 роки» (Вінницька обл.); «Обласна комплексна програма профілактики злочинності на 2006–2010 роки» (Кіровоградська обл.); «Обласна програма “Правопорядок” на 2004–2007 роки» (Донецька обл.); «Програма профілактики правопорушень та забезпечення громадської безпеки в Запорізькій області, розвитку матеріально-технічної бази органів і підрозділів внутрішніх справ, прокуратури та управління Служби безпеки України в Запорізькій області на 2008–2011 роки» і «Комплексний план за-

ходів щодо запобігання злочинності в Запорізькій області на 2005–2010 роки» (Запорізька обл.); «Заходи щодо виконання комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» (Одеська обл.); «Регіональна комплексна програма профілактики злочинності і охорони громадського порядку на 2006–2010 роки» (Тернопільська обл.); «Програма “Правопорядок” по боротьбі зі злочинністю в місті Житомирі на 2007–2009 роки» (м. Житомир); «Загальноміські організаційно-практичні заходи профілактики правопорушень у місті Києві на 2006–2010 роки» (м. Київ); «Міська комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 2006–2010 роки» (м. Полтава); «Програма зміцнення охорони громадського порядку в місті на 2008–2009 роки “Правопорядок”» (м. Тернопіль); «Програма організаційно-практичних заходів щодо профілактики правопорушень та злочинності на території міста Хмельницького на 2006–2010 роки» (м. Хмельницький) та ін.

Такий різнобій у назвах і строках регіональних й міських програм, на наш погляд, ледве чи припустимий. По-перше, регіональні (міські) програми повинні враховувати і розвивати державну програму. Інакше державна програма запобігання злочинності в Україні (а вона повинна мати таку назву) буде існувати сама по собі, а регіональні — самі по собі. Тому назва регіональних (міських) програм зобов'язує відповідати назві державної програми, яка діє на момент її прийняття. Наприклад, Комплексна програма профілактики правопорушень у Харківській області на 2007–2009 роки. По-друге, слід дотримуватись структурної ідентифікації програм і одночасно враховувати регіональні особливості стану злочинності, криміногенної обстановки, рівня ресурсного забезпечення для виконання завдань державних директив. В іншому разі складно буде узагальнювати у звітах проведену роботу щодо виконання державної і регіональних програм, а також аналізувати «слабкі» місця у плануванні і виконанні заходів запобігання конкретним криміногенним, детермінуючим злочинним проявам, явищам на державному і регіональних рівнях.

Стосовно строків прийняття програм слід зауважити, що існує низка недоліків, зокрема, деякі з них прийняті до затвердження

державної Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки (це і Вінницька область, і міста Київ, Дніпропетровськ, Хмельницький тощо), що порушує п. 4 її преамбули, в якому, зокрема, зазначено: «4. Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям привести регіональні програми профілактики злочинності у відповідність з Програмою». Деякі програми затверджені на досить короткий термін, на протязі якого нереально втілити у життя заплановані заходи. У цілому ж 21 програма була прийнята на строк 5 років; сім — на 3 роки; дев'ять програм, як вже відмічалось, були прийняті на інші строки. Як висновок: логічні регіональні програми не можуть перевищувати термін дії державної програми. Інша справа, що строки дії останніх мусять бути значно тривалішими¹.

Більшість регіональних програм затверджено, як правило, обласною радою. У деяких регіонах діють кілька програм щодо профілактики злочинності (наприклад, Запорізька область), які прийняті на різні строки, різними органами державної влади і які ставлять перед суб'єктами запобігання злочинності подекуди різні завдання, що наводить на обгрунтовані сумніви щодо можливості реального виконання ними передбачених заходів і їх персональну відповідальність за виконання хоча б однієї із затверджених програм.

Будь-яка регіональна програма повинна мати центральну ідею у запобіганні злочинності. Тому особлива увага при дослідженні емпіричного матеріалу приділялась складовим змістовним частинам зазначених програм. Тобто чи мають вони вступ, чітко визначену концепцію і мету, чи ставлять вони перед собою конкретно сформульовані завдання і які сподіваються отримати кінцеві результати. Часто при складанні програм їх розробники не дотримуються кримінологічних принципів (вимог), як-от: обгрунтованості, науковості, реальності і радикальності, економічної доцільності, комплекс-

ності, конкретності та ін.¹ Тому аналізувалося, чи мають програми наукове обгрунтування і чи зазначається в них, яке саме фінансове забезпечення передбачено для їх виконання; як розподіляються кошти на здійснення тих або інших важливих заходів, передбачених у програмі, тощо. Із досліджених програм більшість має вступ і мету; конкретно вписані завдання (52 %), хоча зразок їх достатньо детально представлений у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 р.², яка розвиває положення Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р.³ Фінансове забезпечення більш-менш чітко прописано у восьми програмах (Волинська, Миколаївська, Полтавська області, м. Черкаси та ін.); чотири програми містять й інші складові частини і тільки одна програма (Харківська область) має науково обгрунтовану концепцію запобігання злочинності.

При вивченні назв розділів, з яких складається програма, слід зазначити, що майже всі регіональні та міські програми мають переважно однакову їх назву, що відповідає назвам розділів попередньо діючих або чинної програм. Крім того, кожна з програм містить розділи, назва яких відповідає специфіці регіону чи міста. Але й тут існують суттєві розбіжності. Так, наприклад, лише у 15 з досліджених програм вміщений розділ щодо посилення боротьби з рецидивною злочинністю (Донецька, Івано-Франківська, Миколаївська області, м. Львів, м. Херсон та ін.) і лише 5 з вивчених програм включили розділи, присвячені заходам протидії торгівлі людьми (Волинська, Чернігівська області, м. Чернігів та ін.), що, на наш погляд, є суттєвою прогалиною при плануванні заходів запобігання цим небезпечним для держави і суспільства проявам злочинності.

Проаналізувавши кількість заходів, що містяться у розділах комплексних регіональних програм, можна дійти висновку, що

¹ Кримінологія: Підручник: Загальна та Особлива частини / І. М. Даньшин, В. В. Голіна, М. Ю. Валуйська та ін.; За заг. ред. В. В. Голіни. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: Право, 2009. – С. 78–80.

² Про затвердження Порядку розробки та виконання державних цільових програм: Постанова Каб. Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 8. – Ст. 313.

³ Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.

¹ Голіна В. В., Лукашевич С. Ю., Колодяжний М. Г., Кулікова В. В. Проблеми кримінологічного планування запобігання злочинності в Україні // Питання боротьби зі злочинністю: Зб. наук. пр. ІВПЗ АПрН України. – Х.: Кроссрод, 2009. – Вип. 17. – С. 106–123.

в цілому в кожній конкретній програмі орган (чи розробники) закріпив ту кількість заходів, яку вважав найбільш оптимальною для виконання поставлених завдань і досягнення прогнозованих цілей. Узагалі ж показники були розбиті на чотири групи: а) від одного до трьох заходів у розділах; б) від чотирьох до десяти заходів; в) від 10 до 15 заходів; г) більше 15 заходів. Узагальнення показало, що у 75,7 % усіх розділів програм містили лише від одного до трьох заходів, чого, звичайно, недостатньо для запобігання окремим видам злочинів або для ліквідації, наприклад, фонових явищ. Близько 1/3 розділів програм налічувало понад 15 заходів у кожному (Сумська, Черкаська області, міста Дніпропетровськ, Полтава та ін.), що також занадто. Основну масу (близько 87 %) складають розділи, в яких розташовано від чотирьох до десяти різновидів заходів. Безглузде тиражування заходів протидії тим чи іншим злочинним проявам ускладнює їх здійснення і веде до дискредитації самої ідеї запобігання злочинності, оскільки виконати фантастичні у своїй більшості заходи неможливо.

Розглянувши питання щодо наявності спільного у змісті заходів регіональних (міських) програм зі змістом заходів чинної та попередньої державних програм, можна зазначити, що досить велика частка з них (28 програм) частково дублюють зміст заходів, які відображені у загальнодержавній програмі.

Але головне не формальна тотожність змістової спільності заходів програм, а додержання їх розробниками (і знання) кримінологічних вимог до змісту цих заходів. Майже усі заходи так чи інакше, більш або менш не відповідають принципам комплексності, реальності, конкретності, суб'єктної визначеності. Часто на одного і того ж суб'єкта боротьби зі злочинністю покладається лівова доля заходів запобігання у регіоні (наприклад, управління МВС України, облдержадміністрації, контрольно-ревізійні управління), хоча вони не спроможні виконати професійно запланований обсяг запобіжної роботи внаслідок своїх функціональних можливостей і ресурсної обмеженості. Декларативність заходів притаманна майже всім заходам запобігання злочинності (це стосується і державної програми профілактики правопорушень). Декілька зразків сказано-му: «Забезпечити систематичну та ефективну роботу спостережних

та адміністративних комісій», «з метою запобігання втягненню неповнолітніх у злочинну діяльність активізувати роботу з виявлення осіб, які спонукають неповнолітніх до вчинення злочинів» (Київська обл.); «здійснити спільні заходи, спрямовані на виявлення фактів приховування чи маскування незаконного походження доходів, визначення джерел їх походження, місцезнаходження і переміщення, напрямків використання, а також пошук, арешт та конфіскацію таких доходів» (Одеська обл.); «сприяти створенню необхідних умов для проживання та виховання дітей у сім'ях, які б виключали несприятливе побутове оточення, негативний вплив антигромадських елементів, проводити соціальний супровід дітей з неблагополучних сімей» (Чернівецька обл.); «вжити заходи для запобігання і припинення втягування представників владних структур у злочинну діяльність, посадових осіб місцевого самоврядування, військовослужбовців та представників правоохоронних, контролюючих органів» (м. Львів); «на виконання вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією" вжити заходів, спрямованих на викриття корупційних діянь, передусім у вищих ланках державної влади з обов'язковим притягненням до відповідальності осіб, винних у їх вчиненні» (м. Рівне).

Складається враження, що розробники багатьох регіональних програм спеціально надавали заходам такого формулювання, яке унеможливило їх виконання. Разом з тим напрашується висновок: для програм подібного різновиду треба навчитися передбачати нагальні конкретні заходи, а не зазіхати на дуже великі справи. Заходи чи завдання після їх виконання повинні бути маленьким кроком уперед. Запобігання злочинним проявам, виходячи з об'єктивного розуміння природи злочинності¹, — це уперта, кропітка, наполеглива, обережна, ресурсно-об'ємна робота держави і суспільства, розрахована на довгі роки і великі зусилля.

Важливим моментом при вивченні всього комплексу регіональних та міських програм запобігання злочинності є зазначення в них виду і частоти контролю за їх виконанням, адже саме контроль спонукає відповідних суб'єктів запобіжної діяльності до своєчасної

¹ Голина В. В. Преступность: многообразие понятий и предметная сущность явления // Проблемы законности: Республик. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2009. — Вип. 100. — С. 324–336.

і неухильної реалізації запланованих заходів. Більшість із вивчених регіональних і міських програм мають зазначений вид і строки здійснення (наприклад, Волинська, Запорізька, Полтавська області, м. Львів, м. Херсон та ін.). Іншими словами, у програмах названих областей та міст вказувалось саме на факт існування такого контролю без конкретизації його способів, частоти тощо. Близько 1/3 від усього досліджуваного масиву отриманих програм не містить виписаної схеми такого контролю (АРК, м. Житомир, м. Чернігів та ін.).

Крім чітко визначеного виду і періодичності контролю за виконанням програми, важливим є суб'єкт запобіжного діяння, який несе відповідальність за її виконання. Йдеться про персональну відповідальність конкретного органу чи посадової особи, яка буде керувати та виконувати функції з координації сил та засобів всіх інших суб'єктів запобігання, що вказані в програмах, з метою найбільш оптимального виконання запланованих заходів. Так, у понад 44 % програм вказано на такий відповідальний суб'єкт, як облдержадміністрації, у 30 % програм така функція покладена на міські ради, у 22 % програм — на постійну комісію з політико-правових питань, депутатської діяльності та місцевого самоврядування (наприклад, Харківська область). В інших випадках відповідальними суб'єктами визначені обласні управління МВС України або інший орган.

І це не дивно, бо така суб'єктна невизначеність стосовно відповідального притаманна державній Комплексній програмі профілактики правопорушень на 2007–2009 роки, затвердженій, як відомо, Кабінетом Міністрів України. В її преамбулі записано: «2. Центральним органам виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям: забезпечити фінансування та виконання Програми; інформувати до 15 січня, починаючи з 2008 року, Міністерство внутрішніх справ про стан виконання Програми.

3. Міністерству внутрішніх справ щороку до 10 лютого узагальнювати та подавати Кабінету Міністрів України звіт про стан виконання Програми і в разі потреби — пропозиції щодо внесення до неї змін»¹. Постає питання: так хто все ж таки несе остаточну від-

повідальність за виконання цієї Програми? Езопова мова, а не конкретний нормативний припис...

При вивченні питання щодо передбаченості у програмах наслідків їх невиконання необхідно зазначити, що жодна з комплексних програм (у тому числі і державна) таких наслідків не містить. Це у певній мірі свідчить про те, що органи, посадові особи, які займаються розробкою та прийняттям цих програм, демонструють суб'єктам запобігання дещо формальний характер таких програм, що в цілому негативно позначається на виконавчій дисципліні.

Наявність прикладів суто регіональних (міських) чи оригінальних заходів запобігання злочинності було ще одним аспектом, на який звернули увагу дослідники. Близько 60 % таких документів носять шаблонний характер, що може говорити про відсутність специфічних регіональних проблем у сфері запобігання злочинності на тій чи іншій території. Це здається мало ймовірним, ураховуючи особливості та відмінності у криміногенних ситуаціях різних адміністративно-територіальних одиниць (Вінницька, Запорізька, Кіровоградська області, міста Дніпропетровськ, Чернівці та ін.). Наприклад, для регіону Донбасу варто було б більшу увагу приділити запобігання злочинним проявам, пов'язаним зі зловживаннями та правопорушеннями у сфері паливно-енергетичного комплексу і металургії. Стосовно, наприклад, деяких західних українських регіонів досить актуальною є боротьба із незаконною вирубкою лісових насаджень та видобутком і продажем бурштину тощо.

Понад 40 % програм мають оригінальні заходи. Так, зокрема, Чернігівська обласна комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки передбачає проведення низки заходів, спрямованих на запобігання переміщенню територією України, переробленню, зберіганню та реалізації неякісної продукції тваринного походження тощо. У програмі профілактики злочинності Черкаської області на 2006–2010 роки зазначається про запобігання злочинним посяганням у сфері лісового господарства і надкористування.

Підсумовуючи перший в Україні досвід емпіричного дослідження регіональних (комплексних) програм запобігання злочинності, можна дійти певних принципових висновків.

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.

1. Розбудова правової держави, побудова цивілізованого суспільства неможливі без радикальної боротьби зі злочинністю на державному і регіональних рівнях.

2. Основна ідея будь-якого планування, у тому числі у сфері протидії злочинності, — це вдосконалення практики, тобто разом із наукою крок уперед. Без продуманого планування, заснованого на кримінологічній теорії і з додержанням кримінологічних вимог щодо організації системи запобігання та розробки заходів, вони перетворюються у декларації і побажання, а значить, виконуватись не будуть. Невиконання програм видається як хибність наукових розробок, що дискредитує теорію запобігання злочинності.

3. Регіональні (міські) програми обов'язково повинні ураховувати і розвивати державну програму запобігання злочинності. Тому за формою і строками, за назвою, змістом розділів та заходів регіональні програми слід ретельно узгоджувати з чинною державною програмою. Разом з тим регіональні програми повинні виходити зі своїх міських умов та специфіки криміногенної ситуації в регіоні (місті). Бажано, щоб розробка програм розпочиналась не наспіх, а заздалегідь, а це потребує дострокового прийняття наступної державної програми, щоб з нею могли ознайомитися регіони (хоча б з проектом) і складала регіональні програми у відповідності до державної програми.

4. Усі гілки влади та їх підрозділи у рівній мірі зобов'язані брати участь у запобіганні злочинності («словом і справою»). «Хати з краю» не повинно бути, бо злочинність посягає на державні і суспільні інтереси, права і свободи кожного громадянина. До участі у здійсненні програмних заходів залучаються громадські організації, соціальні групи, засоби масової інформації, партії, рухи та ін.

5. Регіональні (та й державні) програми запобігання злочинності своїм змістом свідчать про недостатню кримінологічну освіченість розробників таких програм. Усе робиться будь-як, в останній момент, непродумано, поверхово, без оцінки результатів попередніх програм. Виконання таких програм дуже проблематичне. Доцільно створити на державному та регіональному рівнях постійно діючу групу фахівців-кримінологів і управлінців, які б розробляли такі програми. Треба мати на увазі, що програми запобігання злочин-

ності дещо відрізняються від програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, тому, можливо, будувати їх слід інакше, ніж це вказано в Законі України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р.

6. Суспільство повинно зрозуміти, що програми — це не панацея від такого лиха, як злочинність, а лише соціальна зброя, яку треба обережно, вміло використовувати, і потім оцінити результати впровадження запланованих заходів. До того часу, доки не буде установлений реальний ефект від впровадження програми у життя, неможливо визначити її дійсні досягнення чи невдачі. Боятися останніх не слід. Головне — програми необхідно виконувати. Ці положення — аксіома теорії запобігання злочинності. Без цього важко здійснювати конкретне планування запобігання злочинності.

*Рекомендовано до друку на засіданні сектору дослідження проблем запобігання злочинності ІВІТЗ АПРН України (протокол № 8 від 2 вересня 2009 р.).
Рецензент — кандидат юридичних наук Б. М. Головкін.*