

# КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНАЛІСТИКА І КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.9

**В. В. Голіна**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», завідувач відділу кримінологічних досліджень Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України;

**М. Г. Колодяжний**, кандидат юридичних наук, асистент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», науковий співробітник сектору дослідження проблем запобігання злочинності Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України

## СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ, ПЛАНУ І РЕГІОНАЛЬНИХ ПЛАНІВ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

У статті згідно із запропонованою новою концепцією державного та регіонального планування запобігання злочинності в Україні здійснюється аналіз й співвідношення різних документів у цій сфері: державної програми, державного плану та регіональних планів.

**Ключові слова:** планування запобігання злочинності, програмування запобігання злочинності, комплексні програми профілактики правопорушень.

В статье согласно предложенной новой концепции государственного и регионального планирования предупреждения преступности в Украине проводится анализ и соотношение разных документов в этой области: государственной программы, государственного плана и региональных планов.

**Ключевые слова:** планирование предупреждения преступности, программирование предупреждения преступности, комплексные программы профилактики правонарушений.

In the article in obedience to the offered new conception of the state and regional planning of prevention of crime in Ukraine an analysis and correlation of different documents is conducted in this area: State program, State plan and regional plans.

**Key words:** planning of prevention of crime, programming of prevention of crime, complex programs of prophylaxis of offences.

Ця наукова стаття є продовженням циклу праць, присвячених проблемі державного та регіонального планування запобігання злочинності в Україні [1, с. 46–59; 2, с. 281–284; 3, с. 412–414; 4,

с. 196–198; 5, с. 66–79; 6, с. 250–253]. У них наголошувалось, що концепція такої діяльності уявляється наступною.

В Україні має розроблятися та виконуватись Програма запобігання злочиннос-

© Голіна В. В., Колодяжний М. Г., 2011

ті — це державний директивний стратегічний документ, який діятиме тривалий час (скажімо, 10–15 років). На її основі та концептуальних засадах фахівцями державних науково-дослідних установ складатиметься державний комплексний План запобігання злочинності в Україні на строк не менше 5 років, а вже на його базі здійснюватиметься регіональне планування.

Усе має здійснюватися з певним часовим випередженням і доводитися до регіонів заздалегідь. Таке ієрархічне і субординаційне співвідношення загальнодержавного і регіональних документів сприятиме підвищенню авторитету кримінологічного (і не тільки!) планування і відповідальності за його наукову розробку і виконання [7, с. 106–123].

До речі, деякі сучасні українські вчені торкаються питання співвідношення загальнодержавних і регіональних програм. На їх погляд, у нашій країні достатньо великі регіональні відмінності стану, кримінологічної характеристики і детермінації злочинності, у зв'язку з чим виникають значні труднощі у розробці і реалізації загальнодержавної програми запобігання злочинності. Загальнодержавні програми не можуть бути представлені як сукупність регіональних, однак перші мають розроблятися. У них доцільно викласти основні методичні прийоми запобігання злочинності, форми організації запобіжної діяльності, систему цілей загальносоціального та спеціального запобігання [8, с. 79].

Отже, головним стратегічним документом країни щодо запобігання злочинності повинна стати державна програма запобігання злочинності в Україні. Особливостями цього документа буде таке:

- він матиме довгостроковий характер, оскільки прийматиметься на строк 10–15 років;

- програма визначатиме основні положення політики держави у сфері протидії злочинності та її видам, принципи планування, вимоги до організації управління і до заходів запобігання злочин-

ності, рекомендації щодо розробки державних і регіональних планів запобігання злочинності;

- формулювання завдань, що будуть ставитись перед суб'єктами такої діяльності, матимуть загальний директивний характер і співвідноситимуться з формулюваннями більшості заходів, що відображаються у державній та регіональних комплексних програмах профілактики злочинності та правопорушень;

- визначення завдань програми має здійснюватися на підставі проведеного кримінологами й фахівцями у сфері профілактики злочинності й індивідуальної злочинної поведінки прогнозування злочинності в країні на найближчі 10–15 років;

- довгострокове прогнозування злочинності необхідно проводити на підставі об'єктивних показників кримінально-правової статистики тощо.

Державна програма запобігання злочинності в Україні має стати стратегією органів державної влади щодо недопущення розвитку кримінальної активності й розповсюдженості кримінальної зараженості в українському суспільстві. А конкретне наповнення основних напрямів діяльності доцільно здійснювати в документах нижчого рівня.

Слід відзначити, що після опублікування авторами цієї статті серії вже аносованих наукових статей і тез наукових доповідей й повідомлень, направлення протягом 2008–2011 рр. численних інформаційно-аналітичних довідок до Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, територіальних органів державної влади й органів місцевого самоврядування про стан та перспективи державного і регіонального планування та програмування запобігання злочинності в Україні вже були спроби розробки законопроектів, в яких відбивались ключові положення запропонованої концепції.

Це стосується передусім Проекту Закону України «Про державне прогнозу-

вання та стратегічне планування в Україні» (реєстр. № 83), що вносився у 2010 р. на розгляд Верховної Ради України. Цей нормативно-правовий акт на основі аналітичної роботи з вивчення світового досвіду щодо впровадження системи стратегічного планування в роботі органів влади розроблено з метою вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України. Він визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного прогнозування та стратегічного планування розвитку держави, встановлює загальний порядок розроблення, затвердження і виконання документів державного прогнозування та стратегічного планування, а також повноваження учасників зазначених функцій державного управління.

Скласти загальне враження про основні ідеї законопроекту можна шляхом аналізу ст. 5 «Система документів державного прогнозування та стратегічного планування», яка у відповідних частинах визначає, що:

1. Документи державного прогнозування та стратегічного планування розробляються на довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий період.

2. На довгостроковий період (понад п'ять років) розробляються:

Схема (прогноз) розвитку та розміщення продуктивних сил України;

Генеральна схема планування території України;

Стратегія розвитку України;

Державна стратегія регіонального розвитку;

стратегії розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, міст з чисельністю населення більш як 50 тис. чоловік.

3. На середньостроковий період (від трьох до п'яти років) розробляються:

Стратегічний план розвитку України;

Прогноз економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період;

прогноз показників відповідного бюджету на планований та три наступні бюджетні періоди;

державні цільові програми;

регіональні та місцеві цільові програми;

стратегічні плани діяльності центральних органів виконавчої влади;

стратегічні плани розвитку державних господарських об'єднань, національних акціонерних компаній, державних холдингових компаній;

Основні засади грошово-кредитної політики.

4. На короткостроковий період (один рік) розробляються:

Прогноз економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період;

Державний бюджет України;

програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст;

місцеві бюджети.

Отже, незважаючи на те, що положення законопроекту стосуються у цілому соціально-економічного прогнозування й планування у державі, однак у ньому відбито раціональний підхід до цієї діяльності. Він полягає в тому, що передбачення темпів розвитку економіки (як і темпів скорочення чи збільшення злочинності) здійснюється на підставі кількох документів. Один із них є загальним і директивним, що, по-перше, має довготривалий характер, а по-друге, визначає стратегію розвитку відповідної сфери суспільних відносин і розвитку держави. Інший документ (документи) приймається на менш пролонгований період часу, оскільки є середньостроковим. У ньому вже здійснюється наповнення відповідної діяльності конкретним змістом.

Проект Закону України «Про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні» пройшов експертне вивчення і на підставі висновку спрямований на доопрацювання з поданням на повторне перше читання. Наразі він знаходиться у стані очікування його розгляду. Незважаючи на

існування низки «слабких місць», недоліків і неточностей цього законопроекту, його розробка ще раз доводить необхідність зміни в Україні існуючої моделі чи концепції державного та регіонального планування й програмування, зокрема діяльності щодо запобігання злочинності, оскільки існуючі програми, навіть за умови їх повного фінансування, не здатні забезпечити виконання їх особливої мети — скорочення злочинності.

Наступним документом у розглядуваній сфері, за нашим уявленням, має стати державний комплексний План запобігання злочинності в Україні. Специфічність цього плану в тому, що:

- він має середньостроковий характер, оскільки прийматиметься на строк не менше 5 років;

- цей документ стане основою для розробки регіональних планів запобігання злочинності;

- у розробці плану, окрім правоохоронців, мають брати участь фахівці з теорії запобігання злочинності, кримінологи, ювенологи, віктимологи та інші спеціалісти, знання яких дозволять якісно змінити існуючі моделі таких документів, а також сприятимуть досягненню мети плану;

- на відміну від Державної програми запобігання злочинності в Україні цей документ не повинен містити заходи із загальними формулюваннями, завданнями із декларативним відтінком на кшталт «удосконалити», «покращити», «сприяти», «забезпечити» та ін.;

- державний план як керівництво щодо тактики протидії окремим видам злочинності та зменшення криміногенного впливу різних негативних соціальних явищ на державному рівні має містити конкретні й реально здійсненні заходи;

- у ньому має передбачатись можливість внесення змін і доповнень залежно від зміни криміногенної обстановки в державі, на основі чого будуть корегуватися сили й засоби запобігання певним видам злочинності;

- державний план у загальних рисах може відбивати структуру й зміст дер-

жавних програм профілактики злочинності, що діяли в нашій країні, наприклад Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 роки або Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки тощо.

Ще одним документом має бути Комплексний план запобігання злочинності конкретної області України.

Регіональний план має затверджуватися обласною державною адміністрацією. Головне, щоб цей процес був гласним, передбачав урахування думки не лише Управління МВС України в конкретній області, які, до речі, переважно ці документи й розробляють, але й інших зацікавлених сторін (громадські організації, науково-дослідні установи, вищі навчальні заклади та ін.).

Зміст заходів (приписів) у розділах цих документів необхідно максимально конкретизувати, ставлячи перед суб'єктом (суб'єктами) реальну мету, спосіб її досягнення, строки, ресурсне забезпечення тощо. Вирішення завдання на місцевому (регіональному) рівні повинно бути внеском у розв'язання подібного, але більш узагальненого завдання в загальнодержавному масштабі.

Окрім того, що такий документ має відповідати певним вимогам (одноманітність назв, порядку розробки, прийняття й затвердження; гласність процесу виконання завдань планів; здійснення планування на підставі прогнозування злочинності; наукова забезпеченість регіонального планування тощо), особливо слід звернути увагу на контроль за ходом та результатами його виконання, оскільки він є важливою складовою діяльності у сфері протидії злочинності. Так, одне з вагомих зауважень до вказаного вище Проекту Закону України «Про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні» стосувалось саме відсутності в ньому рівня відповідальності за невиконання та неналежне виконання документів у сфері прогнозування та стратегічного планування в Україні.

Більше того, бажано, щоб здійснювалась конкретизація суб'єктів, що вказані

у регіональних планах. Це стосується в першу чергу основних суб'єктів — обласна державна адміністрація та Управління МВС України у відповідній області. Якщо будуть указуватись не загальні назви суб'єктів, а певні відділи, департаменти, служби чи інші структурні підрозділи цих та інших органів, то можна буде оцінити, по-перше, їх компетентність у діяльності, якою вони займаються, а по-друге, це сприятиме реалізації вимоги щодо контролю за ходом та результатами виконання заходів планів.

Звичайно, що розробляти регіональні плани запобігання злочинності мають фахівці у цій сфері. На цьому наголошується і у міжнародних документах. Так, у Сальвадорській декларації, прийнятій на XII Конгресі ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя, що відбувся 12–19 квітня 2010 р. в Бразилії у м. Сальвадор, підкреслено, щоб держава виділяла достатні людські й фінансові ресурси на розробку й здійснен-

ня ефективної політики, програм і заходів щодо підготовки кадрів у сфері протидії злочинності [9].

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.

## Література

1. Голіна В. В. Сучасна нормативно-правова база та практика державного програмування протидії злочинності в Україні / В. В. Голіна, М. Г. Колодяжний // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2011. – Вип. 21.
2. Колодяжний М. Г. Реальний стан виконання регіональних програм запобігання злочинності в Україні / М. Г. Колодяжний // Юридична осінь 2009 року : матеріали доп. та наук. повідомл. міжнар. наук. конф. молод. вчених і здоб. (м. Харків, 13 листоп. 2009 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009.
3. Голіна В. В. Проблеми реформування державного і регіонального планування запобігання злочинності в Україні / В. В. Голіна, М. Г. Колодяжний // Реформування судових і правоохоронних органів України: проблеми та перспективи : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 14 трав. 2010 р.) / редкол.: В. В. Сташис (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Х. : Одиссей, 2010.
4. Колодяжний М. Г. До проблеми удосконалення комплексних програм запобігання злочинності в Україні / М. Г. Колодяжний // Актуальні проблеми кримінального права та кримінології : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 24 квіт. 2009 р.) / Донец. юрид. ін-т ЛДУВС. – Донецьк : Норд Комп'ютер, 2009.
5. Регіональні (міські) програми запобігання злочинності: досвід емпіричного дослідження / В. В. Голіна, С. Ю. Лукашевич, М. Г. Колодяжний та ін. // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2010. – Вип. 18.
6. Голіна В. В. Щодо ефективності регіональної політики боротьби зі злочинністю в Україні // Правові засади підвищення ефективності боротьби зі злочинністю в Україні : матеріали наук. конф. (м. Харків, 15 трав. 2008 р.). – Х. : Право, 2008.
7. Проблеми кримінологічного планування запобігання злочинності в Україні / В. В. Голіна, С. Ю. Лукашевич, М. Г. Колодяжний та ін. // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. – Х. : Кросс-роуд, 2009. – Вип. 17.
8. Давыденко Л. М. Противодействие преступности: теория, практика, проблемы : монография / Л. М. Давыденко, А. М. Бандурка. – Харьков : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2005.
9. Доклад о работе Двенадцатого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию (Сальвадор, Бразилия, 12–19 апреля 2010 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/conf/crimecongress2010/>. – Загл. с экрана.