

**О.О. Титаренко**кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.85

**ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ  
КОМПЛЕКСНОЇ ПРОГРАМИ ПРОТИДІЇ  
ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена дослідженню питання формування державної комплексної програми протидії злочинності. На підставі проведеного аналізу чинних нормативно-правових документів, з яких випливають напрями реалізації державної політики у сфері боротьби зі злочинністю зроблено висновок про наявність основних передумов для формування в Україні середньострокової програми протидії злочинності. Також в статті підтримується позиція вітчизняних кримінологів щодо доцільності врахування при розробці відповідної правоохоронної програми, крім іншого, і рішень конгресів ООН із запобігання злочинності та кримінального правосуддя.

**Ключові слова:** програма протидії злочинності, передумови формування, програмування протидії злочинності

Статья посвящена исследованию формирования комплексной программы противодействия преступности. На основе анализа существующих нормативно-правовых документов, с которых вытекают направления реализации государственной политики в сфере борьбы с преступностью, сделан вывод о существовании основных предпосылок для формирования в Украине среднесрочной программы противодействия преступности. Также в статье поддерживается позиция отечественных криминологов относительно целесообразности учёта при разработке правоохранительных программ, среди прочего, и решения конгрессов ООН по предупреждению преступности и уголовного правосудия.

**Ключевые слова:** программа противодействия преступности, предпосылки формирования, программирование противодействием преступности

Article is devoted research of formation of the complex program of counteraction of criminality. On the basis of the analysis of existing is standard-legal documents from which directions of realisation of a state policy in sphere of struggle against criminality follow, the conclusion is drawn on existence of the basic preconditions for formation in Ukraine the intermediate term program of counteraction of criminality. Also in article the position of domestic criminologists concerning expediency of the account is supported by working out of law-enforcement programs, among other, and decisions of the congresses of the United Nations under the prevention of criminality and criminal justice.

**Keywords:** the program of counteraction of criminality, the precondition of formation, programming by criminality counteraction

**Постановка проблеми.** На сьогодні запорука ефективної протидії злочинності в державі та протистояння зовнішнім та внутрішнім загрозам, які можуть вплинути на криміногенний стан залежить, крім іншого і від якісного програмування цієї діяльності на всіх рівнях.

У зв'язку з цим, актуальним є питання щодо розробки державних комплексних програм протидії злочинності, яка станом на 2012 рік ще

не розроблена.

На жаль, сьогодні ще відсутні вагомі підстави наголошувати на суттєві зміни у цій сфері. Проведення попереднього аналізу дало можливість встановити, що програмні документи, в яких відображається державна політика в сфері протидії злочинності, носять здебільшого декларативний характер, залишається відсутнім належне ресурсне забезпечення з боку держави на правоохоронні цілі, в окремих випадках ще залишається формалізм під час їх реалізації, проте з однією суттєвих проблем є відсутність середньострокової державної комплексної програми протидії злочинності.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Зазначимо, що питанням формування кримінологічної політики та стратегії, програмуванню протидії злочинності на державному рівні приділяли увагу в свої працях такі вітчизняні вчені як: О.М. Бандурка, В.В. Голіна, В.К. Грищук, Л.М. Давиденко, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.Г. Кальман, В.В. Коваленко, М.В. Костицький, О.М. Костенко, О.Г. Кулик, І.П. Лановенко, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, П.П. Михайленко, В.В. Сташис, Є.Л. Стрельцов, В.Я. Тацій, В.О. Туляков, І.К. Туркевич, В.І. Шакур та інші [1, с. 412-413; 2; 3, с. 45-46]. Також в 2008 році Ключевим М.М. була захищена кандидатська дисертація на тему «Кримінологічні засади програмування запобігання злочинності» [4].

Поряд з цим незважаючи на відповідну теоретичну розробленість проблеми формування та реалізації державних програмних документів у сфері протидії злочинності практика свідчить про відсутність ще достатньої високоефективної системи наукового, правового та організаційного забезпечення формування таких програмних документів.

**Метою** цієї статті є висвітлення передумов формування на сучасному етапі державної комплексної програми протидії злочинності

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Здебільшого програмування протидії злочинності повинно здійснюватись з врахуванням державної стратегії боротьби зі злочинністю або забезпечення національної безпеки, а також концепції профілактики правопорушенням в державі.

Формування державної комплексної програми протидії злочинності є одним із етапів всієї державної системи боротьби зі злочинністю. Здебільшого, як зазначають вітчизняні кримінологи (Бандурка О.М., Литвинов О.М., Ключев М.М.) програмування у сфері протидії злочинності відноситься до алгоритмізації методів, що застосовуються для вирішення відповідних завдань і забезпечення комплексної антикриміногенної дії [3, с. 95]. При цьому програмні документи (програми, плани), які містять перелік заходів впливу на злочинність та супутні їй явища, є за природою розпорядчими актами. Такі документи з певною періодичністю (3-5 років) зазвичай приймаються. Наприклад, за роки незалежності в Україні були прийняті та реалізовані чотири державні профілактичні програми: «Державна програма боротьби зі злочинністю» від 25 червня

1993 року; «Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996-2000 рр.» від 17 вересня 1996 року; «Комплексна програма профілактики злочинності на 2001-2005 рр.» від 25 грудня 2000 року; «Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007-2009 рр.» від 20 грудня 2006 року. В свою чергу ці програми були основою для здійснення наступного планування усіма суб'єктами запобіжної діяльності.

Проте, після закінчення дії Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007-2009 роки, затвердженої постановою КМУ від 20 грудня 2006 р. № 1767 виникла потреба в розробці нової програми з врахуванням прогностичних оцінок щодо стану злочинності в країні. Але на жаль до сьогодні така державна програма не розроблена.

Протягом 2010-2011 років приймалися окремі кроки спрямовані на розробку даного програмного документу, та які створили певні передумови, а саме: схвалена Концепція Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року (розпорядження КМУ від 29 вересня 2010 р. № 1911-р), яка була замінена у 2011 році на Концепцію реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року (схвалена розпорядженням КМУ від 30 листопада 2011 р. № 1209-р), а згодом був затверджений і План заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року (постанова КМУ від 8 серпня 2012 р. № 767) [5; 6]. Такий підхід у програмуванні протидії злочинності не можна назвати вдалим. Як бачимо існував великий часовий розрив між розробкою та схвалення відповідної концепції в 2010 році, потім заміна її на нову у 2011 році і лише в 2012 році був затверджений відповідний План заходів з реалізації положень останньої концепції. І незважаючи на це все одно на сьогодні державною цільова програма протидії злочинності не розроблено. В даному випадку, вважаємо, був порушений певний порядок формування програми. Зазвичай, за загальною методикою стратегічного планування спочатку розробляється концепція або стратегія, потім на її основі – програма, а далі вже відповідний план з реалізації програмних заходів, а останнім кроком є розробка та прийняття програм та планів на регіональному та місцевому рівнях. Також важливим при формуванні державної програми протидії злочинності є відповідність її державним стратегіям соціально-економічного розвитку та національної безпеки України\*.

Щодо останніх двох документів, то на сьогодні вони розроблені, а саме: Стратегія економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки, схвалена Указом Президента України 28 квітня 2004 року № 493/2004 та Стратегія націона-

---

\* В Сальвадорській декларації про комплексні стратегії для відповіді на глобальні виклики: системи запобігання злочинності та кримінального правосуддя та їх розвиток у світі, що змінюється, прийнятої на 12 Конгресі ООН із запобігання злочинності та кримінального правосуддя (Бразилія, 12–19 квітня 2010 року) також зазначається, що запобігання злочинності повинно розглядатися як невід'ємна складова стратегії забезпечення соціально-економічного розвитку у всіх державах [16].

льної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105 [7; 8].

Зазначені документи виступають основою для формування державної правоохоронної програми. Проте, крім цього є низька інших програмних документів, які також створюють передумови для формування такої програми і які пропонується далі розглянути.

Крім іншого відправними точками при формуванні розглядуваного програмного документу також можуть виступати Президентська програма економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» на 2010-2014 роки, послання Президента України до Верховної Ради України «Модернізація України – наш стратегічний вибір» [9; 10]. Щодо останнього, то в ньому наголошується на: продовження реалізації судової реформи, запровадження нового Кримінально-процесуального кодексу України, зміну пріоритетів діяльності прокуратури та міліції (наголошено на продовження реформування ОВС, удосконалення методик боротьби з окремими видами злочинності, в-першу чергу – кіберзлочинністю, корупцією, на удосконалення підготовки кадрів, спрямування наукового потенціалу на практичні цілі тощо), запровадження громадського контролю та громадської протидії окремим злочинним проявам, зокрема – корупційним.

Також з прийняттям Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 №2411-VI визначені стратегічні пріоритети соціально-економічної політики держави, пріоритети міжнародного співробітництва, зокрема, визначені засади внутрішньої політики у сфері національної безпеки та оборони (ст. 6 Закону) [11].

Сьогодні при формуванні необхідної державної програми слід в обов'язковому порядку враховувати не тільки вже прийняті концепції державної політики, програми у протидії окремим видам злочинності та профілактиці фоновим явищам, а також державну політику в правоохоронній сфері при співробітництві з НАТО, Європейським Союзом та СНД. Щодо останнього, то така політика відображена, зокрема у наступних документах: «Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна - НАТО на 2012 рік» (Указ Президента України від 19 квітня 2012 року № 273/2012), приймається щорічно [12], «Про затвердження плану заходів з виконання Річної національної програми співробітництва Україна - НАТО на 2012 рік» (розпорядження КМУ від 22 серпня 2012 р. № 720-р) [13], «План першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2012 рік» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 184-р), приймається щорічно, «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2012 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (розпорядження КМУ від 28 березня 2012 р. № 156-р), приймається щорічно, «О Межгосударственной программе совместных мер борьбы с преступностью на 2011–2013 годы» (Решение Совета Глав Государств СНГ от 10 декабря 2010 года) [14].

Ще однією передумовою для здійснення програмування протидії злочинності в Україні на належному рівні є врахування рішень конгресів ООН із запобігання злочинності та з кримінального правосуддя (далі – конгреси ООН)\*. Як зазначають вітчизняні вчені В.В. Голіна та М.Г. Колодяжний, конгреси ООН із запобігання злочинності та з кримінального правосуддя становлять собою універсальні форуми, на яких не тільки підсумовують співробітництво держав світу у сфері боротьби зі злочинністю, а й пропонують нові стратегії запобігання різним її проявам [15, с. 169].

Сьогодні при розробці державної стратегії боротьби зі злочинністю та формуванні правоохоронних програмних документів їх розробникам варто звертати увагу на рішення конгресів ООН, що містять, як зазначає В.В. Голіна, колосальний антикриміногенний потенціал наукового й прикладного характеру, у тому числі й у сфері планування й прогнозування запобігання злочинності та її видам [15, с. 175]. На нашу думку певний кримінологічний інтерес представляє останній дванадцятий Конгрес ООН із запобігання злочинності та кримінального правосуддя (далі - Конгрес ООН), який відбувся у Салвадорі (Бразилія) 12–19 квітня 2010 року. Даний Конгрес ООН був пов'язаний із прийняттям Салвадорської декларації про комплексні стратегії для відповіді на глобальні виклики: системи запобігання злочинності та кримінального правосуддя та їх розвиток у світі, що змінюється [16]. В даному документі акцентована увага на: перспективні напрями протидії злочинності (запобігання насиллю щодо жінок та дітей, протидію тероризму, корупції, транснаціональній організованій злочинності, кіберзлочинності, незаконному обігу культурних цінностей, незаконному обігу наркотиків, протидію економічному шахрайству та злочинам з використанням персональних даних, запобігання розповсюдженню серед дітей та молоді продукції порнографічного характеру, продукції що пропагує культ насильства та жорстокості, запобігання незаконній міграції та насильству щодо мігрантів та їх сімей, продовження боротьби з проявами расизму та ксенофобії тощо); належне фінансування проведення ефективної політики, розробки програм та заходів з підготовки кадрів в сфері запобігання злочинності, кримінального судочинства та попередження тероризму; розробку нових моделей корекції поведінки засуджених осіб; гуманізацію покарання за окремі злочини, та продовження практики більш ширшого застосування альтернативних видів покарання; удосконалення законодавства та політики з попередження віктимізації, включаючи повторну віктимізацію та надання захисту та допомоги потерпілим тощо. Більшість з зазначених положень декларації знайшли своє відображення і в Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики

---

\*З 1955 р. було проведено 12 Конгресів у таких містах, як Женева (1955 р.), Лондон (1960 р.), Стокгольм (1965 р.), Кіото (1970 р.), Женева (1975 р.), Каракас (1980 р.), Мілан (1985 р.), Гавана (1990 р.), Каїр (1995 р.), Відень (2000 р.), Бангкок (2005 р.), Сальвадор (2010 р.).

правопорушень на період до 2015 року [5].

На сучасному етапі при формуванні відповідної середньострокової програмування її розробники в обов'язковому випадку повинні враховувати вимоги Закону України «Про державні цільові програми» 18 березня 2004 року № 1621-IV (далі - Закону) [17; 18], яким фактично врегульовані організаційно-правові засади програмного забезпечення діяльності з протидії злочинності. Однією з основних засад є чітко визначені умови за яких розробляються державні цільові програми. Так, відповідно до ст. 2 Закону державна цільова програма розробляється за сукупності таких умов:

1) існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

2) відповідності мети програми пріоритетним напрямам державної політики;

3) необхідності забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків;

4) наявності реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми.

Враховуючі аналіз раніше прийнятих правоохоронних програм та висловлені вітчизняними вченими раніше в кримінологічній науці зауважень стосовно недосконалості програмних документів [19; 20], на наш погляд, при їх формуванні лише перші три умови здебільшого дотримуються у повному обсязі, а остання, на жаль, не забезпечена в повній мірі, що фактично знижує ефективність виконання середньострокової (на 5 років\*) правоохоронної програми, а інколи і гальмує процес її прийняття.

**Висновки.** В цілому підводячи підсумок сказаному можна з впевненістю визначити, що на сьогодні окремі передумови для розробки державної комплексної програми протидії злочинності в Україні є, проте залишається потреба в наступному:

- здійснення середньострокового кримінологічного прогнозування стану злочинності в Україні з врахуванням можливих міжнародних загроз;

- забезпечення єдності стратегічних аспектів концепції, стратегії чи кримінологічної політики в правоохоронній сфері із тактичними аспектами протидії злочинності, які повинні міститися у програмному документі;

- передбачення реального ресурсного забезпечення програми, а не в межах загального річного фінансування з державного бюджету відповідних суб'єктів протидії злочинності;

---

\*Відповідно до положень Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року №1602-III та Постанови КМУ «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» від 26 квітня 2003 р. № 621 середньострокові державні програми складаються терміном на 5 років.

- забезпечення проведення громадської експертизи проекту програми;
- забезпечення періодичного (етапного) контролю за реалізацією програми;
- унеможливлення декларативного характеру програми та її формування під впливом «амбіцій» окремих політичних сил.

Проте, щоб в майбутньому процес формування не тільки правоохоронної програми, а в-першу чергу відповідної концепції, стратегії, був планомірним доцільним вважається підтримати прагнення Кабінету Міністрів України розробити та прийняти Закон України «Про державне стратегічне планування». Відповідний законопроект № 9407 від 03.11.2011 був підготовлений до другого читання та з кінця 2012 року знаходиться на доопрацюванні [21]. В подальшому, погоджуючись з авторами законопроекту, вважаємо, що його прийняття, з відповідними поправками, дасть змогу впровадити програмно-цільовий метод в практику діяльності центральних органів виконавчої влади та розробляти документи стратегічного планування, які будуть відповідати сучасним вимогам розвитку країни.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: У 3 кн. - Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. - К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2007. - 424 с.
2. Проблеми протидії злочинності: підруч. / [Кальман О.Г., Козьяков І.М., Куц В.М., Лизогуб Б.В., Мірошниченко С.С. та ін.]; за ред. проф. О.Г. Кальмана. - Харків: Вид-во ТОВ фірма «Навософт», 2010. - 352 с.
3. Стратегія і тактика протидії злочинності : монографія / О.М. Бандурка, О.М. Литвинов. - Х. : НікаНова, 2012. - 318 с.
4. Ключев М.М. Кримінологічні засади програмування запобігання злочинності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / М.М. Ключев. - К., 2008. - 20 с.
5. Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
6. План заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 767 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
7. Про Стратегію економічного та соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції" на 2004-2015 роки, схвалена Указом Президента України 28 квітня 2004 року № 493/2004 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
8. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105 (в редакції від 8 червня 2012 року № 389/2012) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
9. Програма економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» на 2010-2014 роки [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).
10. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. - К., 2011. - 416 с. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).
11. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010

№2411-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

12. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна - НАТО на 2012 рік, указ Президента України від 19 квітня 2012 року № 273/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

13. Про затвердження плану заходів з виконання Річної національної програми співробітництва Україна - НАТО на 2012 рік, розпорядження КМУ від 22 серпня 2012 р. № 720-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

14. Решение Совета Глав Государств СНГ «О Межгосударственной программе совместных мер борьбы с преступностью на 2011–2013 годы» от 10 декабря 2010 года // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2973>.

15. Конгреси ООН: перспективи використання їх рекомендацій у плануванні та здійсненні заходів запобігання злочинності в Україні [Текст] / В.В. Голина, М.Г. Колодзяжний // Проблеми законності. Вип. 108. - Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2010. – С. 169-177.

16. A/RES/65/230 // Доповідь 12 Конгресу ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя (Бразилія, 12–19 квітня 2010 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/526/36/PDF/N1052636.pdf?OpenElement>.

17. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 № 1621-IV (зі змінами від 17.05.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>

18. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 р. № 106 (зі змінами від 19.09.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

19. Шакун В.І. Влада і злочинність / В.І. Шакун. – К.: Довіра, 1997. – 42-46.

20. Джужа О.М. Аналіз загальнодержавних комплексних заходів запобігання злочинам в Україні / О.М. Джужа, Ю.Ю. Орлов // Правове забезпечення діяльності міліції/поліції: історія, сучасні проблеми, міжнародний досвід : зб. наук. праць КНУВС. – К.: Атіка, 2006. – С. 14-26.

21. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування» реєстр. № 9407 від 03.11.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=41685](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41685).

*Надійшла до редакції 25.12.2012*

**В.В. Шаблистий**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.211

## КРИМІНАЛЬНИЙ ЗАКОН ТА ДУХОВНА БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ

З використанням системного підходу та врахуванням міжгалузевих зв'язків кримінального права розкрито зміст потенційних загроз духовній безпеці людини та наведено способи їх усунення або, принаймні, мінімізації негативного впливу.

**Ключові слова:** кримінальний закон, злочин, покарання, людина, безпека, мораль, релігія, духовність.

С использованием системного подхода и учетом межотраслевых связей