

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ

Клюєв Михайло Михайлович –
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри кримінології та кримінально-
виконавчого права КНУВС

ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СТРУКТУРИ ТА ЗМІСТУ ПРОГРАМИ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ

Висвітлено питання побудови структури та змісту програми запобігання злочинності. Розглянуто елементи і розділи, що повинні відображатися у цій програмі. Визначено особливості структури програми запобігання злочинності та, відповідно, їх загальне значення у процесі профілактики злочинності.

Освещены вопросы построения структуры и содержания программы предотвращения преступности. Рассмотрены элементы и разделы, которые должны отображаться в этой программе. Определены особенности структуры программ предотвращения преступности и, соответственно, их общее значение в процессе профилактики преступности.

The article is devoted to the issues of the structure and content of crime prevention program. Main elements and sections reflected in the program for crime prevention are considered. The structure peculiarities of the program and their general significance in the process for the implementation of crime prevention practices are defined.

Ключові слова: запобігання злочинності; програма запобігання злочинності; елементи та зміст програми запобігання злочинності; суб'єкти запобігання злочинності; програмування запобігання злочинності.

сучасний стан процесу підготовки, ухвалення та реалізації програмних документів у сфері запобігання злочинності характеризується відсутністю високоефективної системи їх наукового, правового та організаційного забезпечення, унаслідок чого досліджено недостатньою мірою проблеми комплексного розвитку та функціонування програмних управлінських рішень у нових економічних, політичних та правових реаліях сучасності, фактично не розроблено концептуальних кримінологічних засад програмного підходу до запобігання злочинності, що певною мірою уповільнює реалізацію запобіжних заходів та впливу на криміногенну ситуацію загалом. Так, незважаючи на стійку тенденцію щодо зменшення протягом 2002–2008 років кількості зареєстрованих злочинів в Україні (середній темп зниження в цей період становив 3,0 %), кримінальна ситуація в державі продовжує неухильно загострюватись, що супроводжується істотною трансформацією злочинності, а також якісних та кількісних показників її окремих видів (наприклад, у 2009 році органами внутрішніх справ розкрито близько 300 тис. злочинів, у тому числі 296 тис. загальнокримінальної спрямованості, з яких 92 тис. тяжкі та особливо тяжкі, було припинено також діяльність 379 організованих груп та злочинних організацій, виявлено 20 фактів бандитизму) [1]. Тому при більш конкретно визначеній структурі програми запобігання злочинності й, відповідно, науково обґрунтованому її змісті значно легше реалізувати на практиці ті чи інші положення цієї програми.

У спеціальній літературі справедливо підкреслюється, що важливою специфічною рисою програми є те, що її повинні становити методичні приписи, вільні від зайвого інформаційного навантаження (поглядів, думок, критики, полеміки, пояснень тощо), організовані у форму коротких і конкретних алгоритмів, систематизованих таким чином, щоб потрібен був мінімум зусиль на відшукування необхідних відомостей і з'ясування зв'язків між ними [2, с. 50–51]. Саме цей рівень програмування, що є засобом управління, повинен сприяти тому, щоб у тих випадках, коли є готові оптимальні рішення проблем, суб'єкт не винаходив уже винайдене, а брав і використав уже готове.

Зміст програм обумовлюється рівнем теоретичних розробок конкретних проблем. Зважаючи на те, що навіть сучасна високорозвинена система запобігання злочинності поки не в змозі дати конкретні приписи на всі казуїстичні випадки, що можуть трапитися на практиці, самі складні види цієї діяльності алгоритмізовані в найбільш загальному виді, а отже, їх використання вимагає від виконавця значних інтелектуальних зусиль.

Забезпечуючи суб'єктів запобігання злочинності всією необхідною інформацією для швидкого вирішення простих завдань, програмування водночас повинно надавати їм інформацію і для вирішення творчих завдань, тобто допомагати швидко та правильно зорієнтуватися в альтернативах нового оригінального рішення. Таким чином,

ідея програмування не повинна позбавляти виконавця можливості пошуку евристичних рішень. Запобігання злочинності завжди була, є і буде не тільки комплексом наукових положень і рекомендацій про те, як боротися з негативними явищами, а й мистецтвом випереджаючого впливу на процеси злочинності та її тенденції.

Необхідно констатувати, що структура програмних документів, різних за своїми цілями, не може бути однаковою. Водночас при програмуванні в системі доцільно дотримуватися єдиної структури документа, що значно полегшить роботу з його складання, створить сприятливі умови для порівняльної оцінки результатів виконання програми.

На думку О. І. Алексєєва, С. І. Герасимова та О. Я. Сухарева, усякий програмний документ включає три елементи:

- 1) заходи, що мають бути виконані;
- 2) строки виконання;
- 3) суб'єкти, відповідальні за їх реалізацію.

При цьому підкреслюється, що персоналізація відповідальності є важливим засобом здійснення запланованих заходів у встановлений термін [3, с. 232–242].

Іншої думки дотримується Е. І. Петров, який вважає, що до структури програми запобігання злочинності, за необхідності та залежно від місцевих умов, можуть входити і такі елементи, як паспорт програми, формулювання цілей та очікуваних результатів, перелік замовників, координаторів, розробників, джерел фінансування та низка інших [4, с. 12–13].

На думку С. В. Максимова, до структури програми мають бути включені:

- 1) аналіз злочинності та її видів;
- 2) прогноз злочинності на програмний період;
- 3) цілі й завдання програми;
- 4) принципи боротьби зі злочинністю;
- 5) основні напрями цієї діяльності;
- 6) заходи боротьби зі злочинністю;
- 7) витрати на здійснення наміченого [5, с. 36].

На його думку, ці елементи структури програми запобігання злочинності становлять той мінімум, без якого документ стає нереалістичним.

У деяких країнах програмно-цільовий підхід до вирішення різних соціальних проблем зафіксовано на рівні офіційних документів. Наприклад, у Російській Федерації урядом країни затверджено Порядок розроблення і реалізації федеральних цільових програм і міждержавних цільових програм, у здійсненні яких бере участь Російська Федерація.

У зазначеному документі нормативно закріплено типову структуру та зміст програмних рішень. Розглянемо їх на прикладі цільової виробничої програми, що складається з таких розділів:

- 1) зміст проблеми;

2) обґрунтування необхідності її вирішення програмними методами;

3) основні цілі та завдання програми;

4) строки й етапи реалізації програми;

5) система програмних заходів, у тому числі заходи щодо створення і збереження робочих місць на регіональному та галузевому рівнях;

6) розділ, що містить підсумкові дані про створення і збереження робочих місць у результаті реалізації програми і про територіально-галузевий розподіл цих місць, про працевлаштування, перепідготовку і соціальний захист працівників, яких звільняють, у результаті реалізації програми;

7) нормативне забезпечення якості продукції (робіт, послуг), а також метрологічне забезпечення, включаючи систему програмних заходів щодо стандартизації та метрології, необхідних для розроблення, виробництва, експлуатації та утилізації продукції, будівництва об'єктів, організації технологічних процесів та інших робіт, передбачених програмою;

8) ресурсне забезпечення програми (за рахунок коштів федерального бюджету і позабюджетних джерел, бюджетів суб'єктів Російської Федерації з розподілом витрат по регіонах країни);

9) механізм реалізації програми;

10) організація управління програмою і контроль за її реалізацією;

11) оцінка ефективності, соціально-економічних та екологічних наслідків від реалізації програми;

12) паспорт цільової програми.

На жаль, у нашій країні аналогічних рішень поки немає і найближчим часом не передбачається. На наш погляд, структура, аналогічна наведеній, має бути нормативно закріплена у правових актах України (з одночасним встановленням вимог і для цільових програм місцевого рівня), що дасть змогу оптимізувати не тільки власно процес розроблення програм відповідного рівня, а й забезпечити їх погодженість на всіх рівнях державного управління запобігання злочинності.

На наш погляд, також доцільно розрізнити загальну й особливу частини програми запобігання злочинності. Такий підхід надає можливість раціоналізувати структуру й уникнути повторення при формулюванні конкретних заходів боротьби зі злочинністю та запобігання злочинам серед конкретних положень програми.

Водночас варто підкреслити, що формальний поділ програми запобігання злочинності на загальну та особливу частини подібно тому, як виділяються Загальна й Особлива частини в Кримінальному або Цивільному кодексі, неможливий через те, що зміст зазначеного програмного рішення становлять заходи, які істотно розрізняються за своєю природою. Таким чином, будь-який програмний документ у

сфері запобігання злочинності фактично має кілька загальних й особливих частин.

Зміст програми становлять відповідні заходи різного характеру, що можуть бути класифіковані за різними критеріями, а саме:

1) за змістом: економічні, політичні, культурно-виховні, правові та ін.;

2) за ступенем визначеності: як завдання під час вирішення інших проблем соціального розвитку; як аспект завдання більш широкого рівня;

3) за масштабом дії: загальнодержавні, регіональні, місцеві;

4) за моментом застосування (початком реалізації): під час раннього чи безпосереднього запобігання злочинам або запобігання рецидивним злочинам;

5) за ступенем радикальності: а) заходи, що запобігають можливості виникнення криміногенних явищ та ситуацій; заходи, що нейтралізують (блокують, мінімізують) такі явища й ситуації; в) заходи, що повністю їх усувають;

6) за механізмом дії: індивідуальні та загальні заходи впливу;

7) за ступенем інтенсивності впливу – заходи, що здійснюються: а) у межах загальної організаторської та виховної роботи; б) відносно спеціально визначеної групи осіб, деякі риси яких потребують уваги до них у межах загальної організаторської та виховної роботи; в) відносно спеціально визначеної групи осіб, деякі риси яких потребують інтенсифікації виховного впливу та соціального контролю; г) відносно осіб, які потребують застосування правових засобів впливу;

8) за правовою характеристикою: заходи, що ґрунтуються на нормах права, але не регламентовані ними, і заходи, що детально врегульовані юридичними нормами;

9) за механізмом дії: заходи-сигнали та заходи-дії;

10) за суб'єктом складом: заходи, що здійснюються органами державної влади, недержавними органами та установами, господарюючими суб'єктами всіх форм власності, трудовими колективами та окремими громадянами;

11) за об'єктами впливу: заходи, що здійснюються стосовно криміногенних аспектів умов життя та виховання людини (середовища формування), або умов життєдіяльності (середовища діяльності) особи чи групи осіб;

12) за особливостями злочинної поведінки: заходи, що спрямовані на запобігання умисним та необережним злочинам, злочинів з певною мотивацією, серед певної категорії населення або рецидиву [6, с. 279; 7, с. 116–118].

Як правильно підкреслюється в літературі, основне призначення кримінологічного програмування полягає у координації зусиль суб'єктів запобігання злочинності і забезпеченні найбільш ефективного використання різних заходів впливу [8, с. 3].

Переважна більшість таких документів починається вступом, у якому коротко викладаються висновки з аналізу обстановки, що склалася на території, яка обслуговується. Ці висновки враховують зміни в соціально-демографічній характеристиці населення, стан, динаміку та структуру злочинності й інших правопорушень. Крім того, оцінюються наявні сили й засоби, рівень запобіжної діяльності на території, що обслуговується.

Після вступної частини заплановані заходи розташовуються по розділах. Одним з найбільш важливих є розділ "Організаційні заходи". У цьому розділі планується проведення службових нарад за підсумками запобіжної роботи; передбачаються заходи щодо впровадження, спеціалізації, вивчення і поширення передового досвіду, використання оперативнотехнічних засобів. Важливе місце в розділі посідають також питання поліпшення управління суб'єктами запобігання, їх окремими підрозділами та службами, підвищення рівня якості запобіжної роботи, надання практичної допомоги в галузі вдосконалення системи управління та інформаційних систем, упровадження у практику досягнень науки і техніки тощо.

Далі розташовано розділ "Аналітична робота у сфері профілактики правопорушень". Плануючи аналітичну роботу, співробітники штабних, інформаційно-аналітичних або інших служб правоохоронних органів розробляють сукупність основних аналітичних заходів, здійснюваних протягом програмного періоду. Серед них, як правило, передбачається аналіз стану, структури і динаміки злочинності, визначення її основних причин і тенденцій, аналіз та оцінка використання сил і засобів суб'єктів запобігання, аналіз кримінально-правової й адміністративної практики, визначення її ефективності та відповідності завданням мінімізації правопорушень.

Передбачаються також заходи щодо підготовки методичних матеріалів, орієнтувань, оглядів, бюлетенів, лекцій, кінофільмів тощо. У заключній частині розділу планується підготовка і видання документів, що регламентують діяльність суб'єктів запобігання злочинності загалом або окремих служб, підрозділів (наказів, інструкцій, вказівок тощо), а також розроблення нормативних документів разом з іншими органами або відомствами.

Далі у програмі, як правило, розташовані розділи, що охоплюють заходи, спрямовані на боротьбу зі злочинністю, охорону громадського порядку, забезпечення управління та перевиховання правопорушників, забезпечення пожежної безпеки тощо. Вони передбачають різні заходи, у тому числі заходи з подальшого вдосконалювання організації патрульно-постової служби, припинення порушень громадського порядку, забезпечення безпеки пішоходів, а також інших питань адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

У них висвітлено також питання запобігання злочинам і покращення їх розкриття, боротьби зі злочинністю серед неповнолітніх і ре-

цидивною злочинністю, використання оперативно-технічних засобів, організації ефективної взаємодії апаратів міліції та інших підрозділів органів внутрішніх справ у боротьбі з правопорушеннями.

В окремому розділі програмується робота щодо встановлення зв'язків із громадськістю, організації взаємодії органів внутрішніх справ і добровільних народних дружин, будинкових комітетів та інших громадських організацій, використання допомоги громадськості в боротьбі з порушеннями правопорядку і злочинністю, використання для правової пропаганди засобів масової інформації (радіо, телебачення). Водночас у програмі висвітлені й питання координації, інспектування, контролю виконання, фінансово-господарської діяльності, управління тощо.

Програмування запобігання злочинності в надзвичайних обставинах здійснюється в особливому порядку. У цьому разі структура документа незначним чином видозмінюється і містить у собі: інструкцію із планування запобіжних дій підрозділів ОВС у надзвичайних обставинах і саму програму дій зазначених підрозділів.

У першому випадку йдеться про докладний інструктивний виклад завдань і складу оперативного штабу в надзвичайних ситуаціях, порядок дій посадових осіб у цих ситуаціях, оповіщення і приведення в готовність підрозділів ОВС, визначення сил і засобів, які залучаються до оперативних заходів, шляхи припинення злочинів, масових заворушень, розшук і затримання злочинців тощо. У другому випадку – у схематичному виді представляються охарактеризовані вище завдання, дії і заходи. Програму затверджує начальник УМВС. Вона реалізується у процесі службової діяльності працівників ОВС у надзвичайних обставинах.

Вважаємо, що таку структуру і зміст програмних документів можна було б використовувати і в повсякденній діяльності органів внутрішніх справ у рамках запобігання злочинності.

Практичний інтерес становить також питання про структуру комплексної програми запобігання злочинності, що складається на рівні окремого регіону. Оптимальна її структура передбачає наявність таких елементів:

паспорт регіональної програми запобігання злочинності, що включає в себе описання замовника, основних виконавців, періоду дії, нормативної основи, взаємодіючих соціальних програм, загальних обсягів фінансування та їх джерел;

концепцію програми, що включає в себе цілі й завдання запобігання злочинності на рівні регіону, принципи запобігання та основні напрями боротьби та запобігання злочинам;

соціально-економічну характеристику регіону, характеристику стану та структури злочинності в регіоні або окремих її видів, прогноз розвитку злочинності в регіоні або окремих її видів, характеристику стану запобігання злочинності або окремим її видам на рівні регіону,

характеристику ефективності діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання на території регіону;

організаційні та правові заходи регулювання регіональної політики, економіки, соціальної та виробничої сфери з метою запобігання злочинності або окремим її видам;

заходи стосовно вдосконалювання нормативно-правових актів, що впливають на ефективність правозастосування у сфері запобігання злочинності на регіональному рівні;

заходи щодо вдосконалювання інформаційного забезпечення, у тому числі правової пропаганди з метою запобігання злочинності або окремим її видам;

заходи щодо вдосконалювання професійної підготовки і підвищення кваліфікації осіб, які здійснюють повноваження у сфері запобігання злочинності;

заходи щодо вдосконалювання технічного забезпечення діяльності регіональних підрозділів правоохоронних органів у сфері запобігання злочинності;

заходи, спрямовані на формування і розвиток інститутів громадянського суспільства, що перешкоджають поширенню злочинності на рівні регіону.

У цьому зв'язку проект програми крім зазначеного раніше повинен містити в собі:

найменування програми, що характеризує її спрямованість;

обґрунтування необхідності її прийняття і фінансування повністю або частково за рахунок коштів місцевого бюджету з розбивкою по роках;

зміст запропонованих до вирішення проблем;

конкретні цілі й виражені у відповідних величинах очікувані результати;

строки виконання загалом і по етапах реалізації проекту програми;

загальний обсяг витрат на виконання програми з розподілом їх по роках;

обсяги і види фінансування з бюджетних коштів у цілому і по окремих напрямках, у тому числі з розподілом цих коштів по кварталах на конкретний рік, інші джерела фінансування і їхня частка в загальному обсязі витрат;

відомості про форми державної підтримки;

відомості про замовника програми та про її виконавців;

дату схвалення, узгодження, затвердження проекту програми.

Щодо проектів програм, строк реалізації яких становить більше року, до органу, що виступив як основний замовник або ініціатор прийняття програми, основні її виконавці повинні представити звіти про результати виконання програми за минулий період. Те саме стосується і відомостей про перехідні залишки фінансових коштів і позицій щодо їх використання, а також даних про обсяги робіт на на-

ступний рік. Усі ці відомості оформляються у вигляді додатків до проєктів програм.

Отже, ми дійшли таких висновків щодо принципових положень, які стосуються структури та змісту програм запобігання злочинності:

у структурі програмних рішень можуть бути виокремлені такі елементи: паспорт програми, її концепція, прогноз розвитку злочинності, принципи запобігання й основні напрями, зміст запропонованих до вирішення проблем, заходи впливу на злочинність, удосконалення діяльності суб'єктів запобігання та її ресурсного забезпечення, часові орієнтири, очікувані результати, відомості про форми державної підтримки, дані про узгодження проєкту рішення;

зміст програм запобігання злочинності становлять організаційні, управлінські, правові, інформаційні, кадрові, правової пропаганди, технічні, спрямовані на формування і розвиток інститутів громадянського суспільства, ресурсно-забезпечувальні, методичні та деякі інші заходи;

типова структура та зміст програм запобігання злочинності, а також перелік вимог, що висувуються до інших рішень, мають бути чітко визначені та зафіксовані на рівні нормативно-правового акта.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стан злочинності на території України у 2009 році / Експрес інформація МВС України. – К., 2010.
2. Соя-Серко Л. А. Программирование расследования / Л. А. Соя-Серко // Социалистическая законность. – 1980. – № 1. – С. 50–51.
- Алексеев А. И. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы / Алексеев А. И., Герасимов С. И., Сухарев А. Я. – М.: Норма, 2001. – 496 с.
3. Петров Э. И. Модель комплексной программы предупреждения преступлений в малом или среднем городе / Петров Э. И. – М.: НИИ Генеральной прокуратуры РФ, 2000. – 25 с.
4. Максимов С. Какой быть программе / С. Максимов // Социалистическая законность. – 1990. – № 9. – С. 36–37.
5. Филонов В. П. Состояние, причины преступности в Украине и её предупреждение: [монография] / Филонов В. П. – Донецк: Изд-во "Донецчина", 1999. – 640 с.
6. Алексеев А. И. Криминология: [курс лекций]. – М.: Изд-во "Щит-М", 1999. – 340 с.
7. Реализация программно-целевого подхода к планированию мер борьбы с преступностью в городе и области. Экспресс информация. – Вып. 6. – М.: Акад. МВД СССР, 1989. – 15 с.