

УДК 328.34:351.741

Л.М. Доля,  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,

## ДЕРЖАВНА ЦІЛЬОВА ПРАВООХОРОННА ПРОГРАМА ЯК СПОСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ОБОВ'ЯЗКУ ДЕРЖАВИ ЩОДО ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

*У статті охарактеризовано нормативно-правову базу України у сфері державного програмування протидії злочинності, починаючи з 1993 року. Розглянуто статистичні дані щодо криміногенної ситуації, яка склалася протягом останніх років, та здійснено їх аналіз. На основі результатів аналізу обґрунтовано необхідність розроблення та прийняття окремої довгострокової державної програми протидії злочинності в Україні.*

**Ключові слова:** злочинність, протидія злочинності, державна цільова правоохоронна програма, комплексна програма протидії злочинності.

*В статтє охарактеризована нормативно-правовая база Украины в сфере государственного программирования противодействия преступности, начиная с 1993 года. Рассмотрены и проанализированы статистические данные по криминальной ситуации в последние годы. На основе результатов анализа обоснована необходимость разработки и принятия отдельной долгосрочной государственной программы противодействия преступности в Украине.*

**Ключевые слова:** преступность, противодействие преступности, государственная целевая правоохранительная программа, комплексная программа противодействия преступности.

*Paper describes the regulatory framework of Ukraine in state programming of combating crime since 1993. The analysis of current crime situation, based on which it is substantiated the necessity of the development and adoption of state program for combating crime in Ukraine.*

**Keywords:** crime, combating crime, state targeted law enforcement program, comprehensive program of combating crime.

Україна сьогодні переживає не лише політичну та економічну, а й системну кризу, що торкається буквально всіх її сфер. Така ситуація, а також проведення військових дій на сході нашої держави значною мірою вплинули на криміногенну ситуацію. Спостерігається тенденція до збільшення масштабів криміналізації основних сфер життєдіяльності населення.

Так, за даними Генеральної прокуратури України, за 2016 рік було зареєстровано 1124,4 тис. кримінальних правопорушень, обліковано 592,6 тис. кримінальних правопорушень (52,7 % загальної кількості зареєстрованих). Протягом минулих років таких правопорушень було менше: у 2015 році – 565,2 тис. (51,7 %), у 2014 році – 529,1 тис. (46,5 %), а у 2013 році – 563,6 тис. (38,4 %). Таким чином, кількість облікованих кримінальних правопорушень за минулий рік перевершила не тільки показники 2015 року, а навіть 2013 та 2014 років [1].

Також збільшилася кількість зареєстрованих тяжких кримінальних правопорушень. За 2016 рік порівняно з аналогічним періодом 2015 року приріст тяжких злочинів склав 16,7 % (213,5 тис. проти 177,9 тис. злочинів відповідно). Зростання

кількості тяжких злочинів спостерігається у Дніпропетровській (+34,2 %), Волинській (+33,2 %), Київській (+29,1 %) областях та в м. Києві (+30,1 %).

Небезпечною сьогодишньою тенденцією є велика кількість злочинів з використанням вогнепальної зброї, головна причина якої – незаконна міграція вогнепальної зброї, вибухових речовин і пристроїв із зони АТО.

Також викликає занепокоєння збільшення майже на третину кількості ДТП та порушень правил дорожнього руху. Протягом 2013–2016 років кількість кримінальних правопорушень цієї категорії зросла з 19,7 тис. у 2013 році до 26,2 тис. у 2016 році. За цей період збільшилась вдвічі кількість випадків незаконного заволодіння транспортним засобом: у 2016 році – 12,2 тис., у 2015 році – 11,5 тис., у 2014 році – 12,6 тис. та у 2013 році – 6,8 тис.

Велику частину (86 % ) усіх кваліфікованих правопорушень за 2016 рік складають злочини проти власності [2]. Зокрема, особливу увагу звертає на себе зростання кількості встановлених фактів крадіжок, яких у 2016 році обліковано 312,2 тис., що більше ніж на 30 % порівняно з попередніми роками (у 2015 році – 273,8 тис., у 2014 році – 226,9 тис. та у 2013 році – 242,8 тис.). З їх числа 27 тис. – це квартирні крадіжки, кількість яких стрімко росте з року в рік.

Суттєво зросла у 2016 році і кількість більш суспільно небезпечних злочинів, а саме грабежів – 27,2 тис. (у 2015 році – 22,1 тис., у 2014 році – 20,5 та у 2013 році – 22,7), розбоїв – 3,9 тис. (у 2015 році – 3,6 тис., у 2014 році – 3,9 тис. та у 2013 році – 2,9 тис.) [3].

Звичайно, основними причинами такого суттєвого зростання злочинів цієї категорії є масове зубожіння людей та безробіття, але немалу роль відіграє й невисокий рівень розкриваності справ.

Так, за даними Генеральної прокуратури, рівень розкриваності справ знизився до 10–15 %. Тобто розкривається один злочин із десяти. Відповідно до статистичних даних, нерозкритими у 2016 році залишились 71,2 % кримінальних правопорушень, тоді як у 2015 році цей показник становив 61,6 %, у 2014 році – 56,5 %, а у 2013 році – 55,5 % [4].

Гострота криміногенної обстановки вимагає вжиття великомасштабних комплексних заходів з боку держави, що мали б забезпечити її стабілізацію у найближчі роки. Пріоритетну увагу за цих умов необхідно приділити питанням правового забезпечення правоохоронної діяльності, удосконаленню системи профілактики правопорушень, посиленню протидії злочинності, а також з організованою та економічною злочинністю, забезпеченню публічної безпеки і порядку. До першочергових заходів необхідно віднести також удосконалення кримінально-процесуального, адміністративного законодавства, кримінально-виконавчої системи, розширення зарубіжного співробітництва у протидії зі злочинністю, а також кадрове, наукове, інформаційно-технічне забезпечення правоохоронної діяльності в державі. Але проблеми національної безпеки, запобігання та протидії злочинності на рівні України неможливо вирішити лише заходами кримінально-правового впливу і правоохоронної діяльності. За всієї важливості вдосконалення та реформування останніх очевидно, що вони мають обмежений характер, бо не впливають на корінні криміногенні явища й процеси, що їх породжують.

Одним зі способів реалізації обов'язку держави щодо протидії злочинності є розроблення, прийняття та виконання державних цільових правоохоронних програм протидії злочинності. Цей спосіб забезпечує послідовний розвиток системи управління, обґрунтування конкретних завдань, строків, цілей та шляхів їх реалізації, програми дій на визначений період.

Питанням державного програмування протидії злочинності в Україні присвячено низку праць А. Бандурки, В. Батиргарєєвої, В. Голіни, Л. Давиденка, І. Даньшина, І. Двойменного, А. Долгової, М. Колодяжного, В. Кудрявцева, О. Кулика, І. Руценка, О. Тайбакова, Т. Татидиної, В. Шакуна та ін.

Відповідно до норм Закону України від 18.03.2004 № 1621-IV “Про державні цільові програми” [5] і постанови Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106 “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм” [6], а також згідно з пп. 5 п. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України [7] МВС може ініціювати розроблення державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, охорони державного кордону, захисту об’єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій (тобто державну цільову правоохоронну програму), а також з питань міграції, розробляти та проводити громадське обговорення концепції програм, а також бути державним замовником державної цільової програми.

Державна цільова правоохоронна програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем забезпечення правоохоронної діяльності, протидії злочинності та державної безпеки, має довгостроковий період виконання та координацію діяльності центральними і місцевими органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка здійснюється з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджена за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Зазначимо, що державні правоохоронні програми протидії злочинності започатковані в Україні 1993 року. Вони мали різні назви, преамбули, підрозділи, спрямованість, зміст тощо. Заходи були розраховані на різні строки, затверджувалися і контролювалися різними державними суб’єктами.

Першою була “Державна програма боротьби зі злочинністю”, прийнята Постановою Верховної Ради України від 25 червня 1993 р. строком на 3 роки [8]. Вона передбачала комплексний підхід до боротьби зі злочинністю і стала зразком для розробки регіональних, місцевих та відомчих комплексних планів запобігання злочинам [9].

З прийняттям у 1996 році Конституції України затвердження програм стало прерогативою Кабінету Міністрів України, який “розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку” (п. 4), а також “здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю” (п. 7) (ст. 116 Конституції України) [10].

Між тим ст. 92 Конституції України встановлено, що виключно законами України визначаються, зокрема, основи національної безпеки, організація Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку (п. 17). Отже, існує певна законодавча термінологічна невизначеність, а саме: здійснення заходів щодо забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю – компетенція Кабміну України, а визначення основ забезпечення громадського порядку виключно законами України – компетенція Верховної Ради України [9].

17 вересня 1996 р. Указом Президента України була затверджена друга програма, хоча до компетенції Президента України затвердження державних програм боротьби зі злочинністю не належало. Ця програма мала назву: “Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки”, а контроль за її виконанням покладался на Кабінет Міністрів України та на нині ліквідований Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України [11].

Прийнятий 23 березня 2000 року Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” встановлював загальний порядок розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України [12].

Однак цим законом безпосередньо не регламентувалися розробка, затвердження та виконання державних цільових правоохоронних програм протидії злочинності. Тому третя – “Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки” – також була затверджена Указом Президента України від 25 грудня 2000 р., а контроль щодо процесу її виконання був покладений на Кабінет Міністрів України [9].

Законом України “Про державні цільові програми”, прийнятим 18 березня 2004 р., визначено основні засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм. Цей Закон містить низку концептуально значущих положень стосовно визначення та видів державних цільових програм, мети та основних умов, стадій, їх класифікації, ініціювання розроблення і виконання, ресурсного забезпечення та ін.

Відповідно до ст. 3 цього Закону за своєю спрямованістю програми поділяються на: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні та правоохоронні. Згідно зі ст. 10 Закону загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом. Інші державні програми, у тому числі “правоохоронної спрямованості на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби зі злочинністю та державної безпеки”, за поданням державних замовників затверджуються Кабінетом Міністрів України [5].

Отже, затвердження загальнодержавної програми у боротьби зі злочинністю віднесено до інших – другорядних, які затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Ці положення відповідають і Конституції України, згідно з п. 6 ст. 85 якої до повноважень Верховної Ради України належить, окрім іншого, затвердження загальнодержавних програм лише економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку та охорони довкілля.

Відповідно до Закону України “Про державні цільові програми” і постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм” 30 грудня 2006 р. була затверджена “Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки” [13]. Міністерство внутрішніх справ було наділено правом контролювати суб’єктів запобігання злочинності.

Після завершення дії цієї державної програми нової програми на 2010 і наступні роки прийнято не було.

Лише 29 вересня 2010 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року [14]. На виконання цієї концепції постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 767 затверджено План заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року [15].

Основним виконавцем Плану заходів щодо виконання Концепції Державної програми було Міністерство внутрішніх справ України.

Структуру і зміст Концепції підготовлено відповідно до ст. 9 “Розроблення проекту державної цільової програми” Закону України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р. Державним замовником Програми було визначено Міністерство внутрішніх справ України.

Слід зазначити, що за роки запровадження програм боротьби зі злочинністю (1993–2015 рр.) жодна з програм не була реалізована. Більше того, висновки аудиту ефективності виконання Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 роки, проведеного у 2006 році Рахунковою палатою України, підтверджують, що діяльність урядових органів та центральних установ, організацій і місцевих держадміністрацій, які виконували заходи Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 роки, була неефективною, а організація виконання ними низки запланованих заходів – формальною, неповною та несвоечасною. Указом Президента України введено у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 р. “Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції”. РНБО України, оцінюючи криміногенну ситуацію в державі, дійшла висновку, що більшість основних заходів, передбачених Комплексною програмою профілактики правопорушень на 2007–2009 роки, не реалізована. Діяльність держави з протидії злочинності не має належного наукового забезпечення, нові технології та методики розробляються повільно та безсистемно [9].

Не публікувалися і звіти про результати виконання програм.

Отже, можна зробити загальний висновок, що впродовж періоду дії усіх правоохоронних програм держава і суспільство зі своїми інституціями не забезпечили ефективну протидію злочинності, зокрема запобігання її проявам. Тобто випереджувальний, обмежуючий напрям кримінологічної профілактики спеціально-кримінологічного запобігання злочинам залишився невиконаним.

На сьогодні в Україні не існує жодної державної правоохоронної програми протидії злочинності, хоча підстав для цього, як ми зазначали вище, є багато. Існують лише обласні, міські, районні комплексні програми профілактики злочинності та правопорушень на 2016–2020 роки, що затверджувалися місцевими радами відповідно до статті 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. А План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 року № 184-р, в розділі V “Забезпечення верховенства права та безпеки громадян, протидія корупції” містить лише підрозділи “1. Розвиток підрозділів патрульної поліції”, “2. Спрощення процедур надання послуг у сфері Міністерства внутрішніх справ”, “3. Реформування системи ДСНС” [16] тощо, які не носять характеру програмних заходів з протидії злочинності.

Наразі Кабінет Міністрів України завершив розробку середньострокового плану своїх пріоритетних дій до 2020 року, який складається з п’яти основних пунктів: економічне зростання; ефективне врядування; розвиток людського капіталу; верховенство права і боротьба з корупцією; безпека та охорона. Проте цей план не є програмним документом, зокрема у сфері боротьби зі злочинністю.

Так само відсутність у державі правоохоронних програм протидії злочинності знімає з Уряду України обов’язок звітувати на засіданнях Верховної Ради України про проведену роботу з виконання заходів щодо її реалізації.

Таким чином, бездіяльність влади щодо розроблення, прийняття та виконання державної правоохоронної програми протидії злочинності в державі призводить до суттєвого погіршення криміногенної ситуації, відсутності належної протидії злочинності та корупції у всіх сферах життя і, насамперед, в економічно-фінансових

сферах держави, протидії організованим злочинності, а також вчиненню терористичних актів тощо.

Тому на порядку денному стоїть важлива проблема, що потребує свого вирішення, а саме – прийняття окремої довгострокової державної програми протидії злочинності. Враховуючи складну криміногенну ситуацію в Україні, Міністерству внутрішніх справ України як головному органу у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішніх справ щодо протидії злочинності та підтриманні належного правопорядку в державі, необхідно терміново ініціювати розроблення та прийняття Державної програми протидії злочинності на 2017–2020 роки та подати її для розгляду до Кабінету Міністрів України.

По суті, ця програма має бути розгорнутим стратегічним планом стабілізації кримінальної ситуації в державі, протидії злочинності та забезпечення публічної безпеки і порядку. У ній мають бути визначеними: головні принципи і напрями протидії злочинності; завдання і заходи, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем за цим напрямом; строки виконання, склад виконавців, ресурсне забезпечення тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Генеральна прокуратура України. Статистична інформація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
2. Генпрокурор Луценко : криміногенна ситуація в Україні є дуже гострою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/>.
3. Як змінився стан криміногенної ситуації в Україні протягом 2016 року (у порівнянні з 2013-2015 роками)? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://baganets.com/blogs-baganets/jak-zm-nivjsja-stan-krim-nogenno-situac-v.html>.
4. Правоохоронці та викриття злочинців : хто кого? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://baganets.com/blogs-baganets/pravoohoronnc-ta-vikrittja-zlochinc-v-hto.html>
5. Про державні цільові програми : Закону України від 18.03.2004 № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
6. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – Ст. 313.
7. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету міністрів України від 28.10.2015 № 278 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89. – Ст. 2972.
8. Про Державну програму боротьби зі злочинністю : Постанова Верховної Ради України від 25.06.1993 № 3325-XII // Голос України від 30.07.1993.
9. *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. – С. 46–59.
10. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. *Голіна В.В.* Злочинності – організовану протидію / В.В. Голіна. – Х. : Рубікон, 1998. – С. 10 – 16.
12. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
13. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від від 20.12.2006 № 1767 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 170. – Ст. 3418.
14. Про схвалення Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2010 р. № 1911-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 75. – Ст. 2675.
15. Про затвердження плану заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 767 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 73. – Ст. 2935.
16. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 року № 184-р // Офіційний вісник України. – 2016. – № 47. – Ст. 1709.

Отримано 18.04.2017