

УДК 343.851

О. П. Шайгуро
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри кримінально-правових дисциплін юридичного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ВИЗНАЧЕННЯ ТА АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ПРОГРАМУВАННЯ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми. Ефективність протидії злочинності багато в чому залежить від якості організаційного забезпечення цієї діяльності. Прогнозування, планування, програмування протидії злочинності відносяться до управлінських методів в системі протидії злочинності, які в своєму поєднанні спрямовані на забезпечення наукової обґрунтованості, комплексності, поступовості використовуваних антикриміногенних заходів, а також необхідної взаємодії всіх суб'єктів системи протидії злочинності. Програмування як найбільш всеохоплюючий із вищевказаних методів набуває актуальності як на загальнонаціональному рівні, так і в окремих регіонах. Так, наразі складно назвати обласну раду народних депутатів, яка б не мала власної комплексної або цільової регіональної програми протидії злочинності або її конкретним проявам. Відповідно на сьогодні програмування протидії злочинності відіграє все більш важливу роль в діяльності органів місцевого самоврядування.

Метою статті визначення та аналіз основних елементів програмування протидії злочинності в діяльності органів місцевого самоврядування України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процес програмування протидії злочинності, його етапи, оцінка критеріїв ефективності досить гарно висвітлені в науковій літературі. Так, дослідженню питань планування та програмування протидії злочинності присвятили свої дослідження такі відомі кримінологи радянської доби, як Г.А. Аванесов, С.В. Бородин, В.М. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецова, В.В. Лунєєв, Г.М. Міньковський, В.В. Орехов, О.Б. Сахаров, Ю.В. Солопанов та інші. Указаній тематиці приділяли чільну увагу такі сучасні українські кримінологи, як О.М. Бардурка, В.М. Бесчастний, В.В. Голіна, А.П. Закалюк, М.Г. Колодяжний, О.М. Литвинов, С.Ю. Лукашевич, Ю.В. Орлов та інші. Проте, незважаючи на значну практику такої діяльності в регіонах України, питання програмування протидії злочинності в діяльності органів місцевого самоврядування й досі не отримало окремого наукового розгляду. Відповідно визначення та аналіз основних елементів програмування протидії злочинності в діяльності органів місцевого самоврядування є на сьогодні актуальним.

Виклад основного матеріалу. Вивчення наукової літератури та практики програмування протидії злочинності на національному і регіональному рівнях дозволяє виділити наступні основні елементи програмування протидії злочинності в діяльності органів місцевого самоврядування: правову базу, цілі, принципи та етапи цієї діяльності, структуру програми протидії злочинності й оцінку її ефективності.

У законодавстві України складання програм протидії злочинності органами місцевого самоврядування окремо не регламентовано, а зазначена діяльність на загальнонаціональному рівні не носить системного характеру. Основним нормативним документом, який встановлює вимоги до програмування реалізації різних напрямів державної політики України, є закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. [1]. Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем (ст. 2 Закону). Відповідно до ст. 3 Закону поряд з економічними, соціальними та науково-технічними програмами державні органи приймають правоохоронні програми, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки. Механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм конкретизований Порядком розроблення та виконання державних цільових, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 106 від 31.01.2007 р. [2]. Хоча відповідні документи безпосередньо не адресовані програмуванню протидії злочинності на регіональному рівні, вбачається, що їх загальні положення є обов'язковими для виконання в діяльності органів місцевого самоврядування. Крім того засадничі положення програмування протидії злочинності визначені у вже проаналізованих положеннях Конституції України, законів України «Про місцеве самовря-

дування в Україні» і «Про засади державної регіональної політики». Відповідно, у своїй сукупності зазначені документи слугують нормативною основою цієї діяльності.

Програма протидії злочинності є загальним управлінським рішенням, яке по суті є однією з резолютивних стадій процесу програмування протидії злочинності. Прийняттю та практичній реалізації програми протидії злочинності передують складний процес її розробки. У кримінології процес програмування протидії злочинності називають процедурою або механізмом програмування протидії злочинності. Процес (механізм) складання регіональних програм протидії злочинності нормативно неврегульований і залежить від практики здійснення зазначеної діяльності в певному регіоні. Проте визначення типових стадій програмування протидії злочинності органами місцевого самоврядування є передумовою ефективності зазначеної діяльності та реалізації завдання програмування в цілому. Доцільним вбачається виділити наступні основні етапи програмування протидії злочинності органами місцевого самоврядування: 1) аналіз органом місцевого самоврядування криміногенної ситуації в певному регіоні (місцевості), ідентифікація проблем програмування та ініціювання розробки програми протидії злочинності; 2) розробка програми протидії злочинності; 3) узгодження та прийняття програми протидії злочинності; 4) управління реалізацією програми протидії злочинності; 5) контроль і оцінка результатів програмування. Звісно, визначення зазначених етапів програмування протидії злочинності органами місцевого самоврядування є певної мірою умовним.

У Порядку розроблення та виконання державних цільових програм початковий етап програмування називають ініціюванням розроблення програми, яке охоплює оцінку проблеми, яку необхідно розв'язати, відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики, необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків, наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми [2]. Оскільки процедура програмування протидії злочинності в діяльності органів місцевого самоврядування безпосередньо не прописана на законодавчому рівні, зазначений управлінський процес має починатися з прямого волевиявлення місцевих органів, тобто ініціювання такої програми. Програмування протидії злочинності в діяльності органів місцевого самоврядування головним чином здійснюється на рівні областей, відповідно провідним ініціатором розробки відповідних програм є обласні державні адміністрації. Згідно п. 1 ч. 1 ст. 44 закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» саме в компетенцію місцевих державних адміністрацій входить

підготовка і внесення на розгляд ради проектів цільових програм. На етапі ініціювання програми протидії злочинності обласні державні адміністрації мають здійснити оцінку криміногенної обстановки в регіоні та визначити криміногенні ризики. А.М. Бабенко з метою розробки програми протидії злочинності, пристосованої до потреб конкретного регіону, на початковому етапі пропонує застосовувати наступні методи оцінки криміногенної обстановки: розчленування території, що вивчається на менші територіальні одиниці, здійснення збору та вивчення статистичних даних, проведення відповідних розрахунків, вибірки та групування показників, проведення порівняння отриманих показників злочинності із соціально-економічними, демографічними, культурологічними, нормативно-правовими та іншими чинниками, після чого встановлюються фактори, які здійснюють найбільший вплив на злочинність певних територій [2, с. 100]. Вбачається, що для оцінки криміногенної обстановки регіону обласним державним адміністраціям доцільно використовувати аналітичні й статистичні данні правоохоронних органів, що діють у відповідних регіонах, дослідження тенденцій злочинності в регіоні, проведені науковими установами та окремими науковцями. При цьому важливо визначити криміногенні ризики для конкретної місцевості як на поточному етапі розвитку регіону, так і у перспективі. З цієї метою необхідно провести розробку кримінологічного прогнозу на певній території, в процесі формування якого можуть застосовуватися методи експертних оцінок, модулювання, екстраполяції тощо. Таким чином, на етапі констатації та формулювання потреби розробки регіональної програми протидії злочинності критичним є налагодження ефективної співпраці органів місцевого самоврядування з фахівцями правоохоронних та профільних наукових установ, оскільки завдяки аналітичній роботі останніх можливо отримати уявлення про реальну криміногенну ситуацію в регіоні.

Окрім аналізу статистичних матеріалів, вироблення статистичних прогнозів та використання наукових досліджень щодо стану і динаміки злочинності в конкретному регіоні, вбачається, що місцеві державні адміністрації мають враховувати й громадську думку щодо криміногенної обстановки в регіоні та недоліків в діяльності правоохоронних органів.

Аналіз нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування та наукових досліджень у вказаній сфері дозволяє дійти висновку, що програмування протидії злочинності органами місцевого самоврядування охоплюють прийняття програм за наступними напрямками:

1) загальні програми протидії злочинності та правопорушенням;

2) програми щодо протидії певним видам злочинів/злочинності;

3) програми, спрямовані на усунення причин і умов злочинності в окремих регіонах. Щодо останніх актуальним вбачається не тільки вплив на причини та умови злочинності шляхом прийняття та реалізації соціальних та економічних програм розвитку регіонів, а й врахування цілей протидії злочинності під час утвердження генеральних планів розвитку міст і регіонів та планування міської архітектури.

Принципами програмування протидії в діяльності органів місцевого самоврядування можна визнати: поєднання місцевих і державних інтересів; відповідність регіональних програм протидії злочинності загальнонаціональним нормативним документам у правоохоронній сфері; врахування особливостей розвитку конкретного регіону та наявних в ньому криміногенних ризиків; забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування, суб'єктів правоохорони та громадського суспільства в питаннях протидії злочинності в регіоні; наступність; взаємозв'язаність, повнота охоплення проблеми; логічність виклад; відсутність суперечностей і повторів.

Основними цілями програмування протидії злочинності органами місцевого самоврядування можна визнати:

1) планування розвитку регіону/місцевості з врахуванням пріоритетів публічної безпеки;

2) мінімізація факторів злочинності на рівні конкретного регіону;

3) забезпечення реалізації загальнодержавних комплексних програм (стратегій) протидії злочинності на регіональному рівні з врахуванням соціально-демографічних, економічних, культурних та географічних особливостей конкретного регіону;

4) забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами протидії злочинності та інститутами громадянського суспільства в питаннях протидії злочинності на рівні конкретного регіону.

В рамках поставлених цілей у програмі протидії злочинності органами місцевого самоврядування можливо виділити й окремі напрями її реалізації. Так, наприклад, у Програмі забезпечення публічної безпеки і порядку та протидії злочинності на території Харківської області на 2018–2019 роки пріоритетними напрямами вдосконалення роботи правоохоронних органів Харківської області визначено: 1) інформування та взаємодія; 2) професійний імідж та довіра до правоохоронців; 3) покращення рівня публічної безпеки та порядку [4]. Напрями програмування протидії злочинності мають конкретизувати цілі програмування та вносити елемент вдосконалення у вже існуючі програми.

Згідно ч. 1 ст. 27 і ч. 1 ст. 44 закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, районів і областей, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, а також подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей віднесено до компетенції виконавчих органів відповідних органів місцевого самоврядування; у випадку обласних і районних рад зазначені повноваження можуть бути делеговані місцевим державним адміністраціям [5]. Безпосередньо розробка програми протидії злочинності, яка є другою стадією програмування протидії злочинності органами місцевого самоврядування, як правило, здійснюється підрозділами (департаментами) сільських, селищних, міських або обласних державних адміністрацій, відповідальними за взаємодію з суб'єктами правоохорони. Поряд з основним розробником, виконавчим органом відповідної місцевої ради, у програмі протидії злочинності можуть фігурувати й інші співрозробники – інші підрозділи виконавчих органів місцевих рад, правоохоронні органи в цьому регіоні, науково-дослідні установи тощо. Залучення інших співрозробників надає можливість комплексно підійти до вирішення проблем протидії злочинності в регіоні та забезпечити більш ефективне виконання завдань програми, оскільки останні, як правило, одночасно виступають відповідальними виконавцями або учасниками вказаних програм. Таким чином залучення до розробки регіональних програм протидії злочинності правоохоронних органів та інших органів виконавчої влади надає можливість найкращим чином врахувати їх потенціал у протидії злочинності.

Згідно п. 24 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм будь-яка програма має містити паспорт програми, в якій зазначаються узагальнені дані щодо її основних характеристик. Паспорт програми протидії злочинності має обов'язково містити наступні елементи: назву програми; нормативне підґрунтя її розробки; ініціаторів, розробників, виконавців, учасників програми; строк дії програми; орієнтовні обсяги та джерела фінансування. Додержання зазначених вимог під час складання програми протидії злочинності є вкрай важливим, оскільки стандартизація її положень та вимог до оформлення дозволяє чітко визначити мету та завдання програми, на їх основі окреслити шляхи і заходи її реалізації, визначити безпосередніх виконавців за кожним із визначених напрямів, передбачити розподіл коштів та фінансування відповідно до кожного заходу протидії злочинності, визначити

суб'єктів взаємодії за кожним із них, визначити конкретні очікування від реалізації певного заходу, досягнення якого має слугувати доведенням його ефективності.

Програми протидії злочинності органів місцевого самоврядування мають містити перелік заходів, спрямованих на протидію злочинності в регіоні (місцевості), термін їх виконання, конкретних виконавців (співвиконавців), відносини з якими мають бути врегульовані на нормативному рівні або ухвалені адміністративні договори про співпрацю, обов'язково визначені орієнтовні обсяги та джерела фінансування зазначених заходів в рамках бюджету відповідного органу місцевого самоврядування на поточний рік та конкретний очікуваний результат від цього заходу.

Після розгляду, обговорення проекту програми протидії злочинності, внесення пропозицій щодо його вдосконалення відповідна постійна комісія місцевої ради приймає рішення про передачу його у виконавчий комітет ради місцевого самоврядування, який здійснює його попередній розгляд, і після цього вносять на розгляд відповідної ради (ст. 2 ст. 52 закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5]). Прийняття програми здійснюється шляхом обговорення та голосування за представлений проект місцевою радою, після чого вона направляє для ознайомлення відповідним виконавцям, а також розміщується на сайті місцевої ради.

Наступними стадіями програмування протидії злочинності органами місцевого самоврядування є управління реалізацією програми протидії злочинності та контроль і оцінка результатів програмування. Реалізація зазначених програм здійснюється визначеними виконавцями у встановлені програмою строки. Загальне управління реалізацією програми здійснює виконавчий орган місцевого самоврядування. Контроль за ходом реалізації програм протидії злочинності здійснюють відповідні місцеві ради та державні адміністрації. Моніторинг стану виконання програми протидії злочинності здійснюється шляхом аналізу інформації про реалізацію передбачених у ній заходів. Виконавці заходів цих програм несуть відповідальність за їх якісне та своєчасне виконання, раціональне використання фінансових коштів і ресурсів, що виділяються на їх реалізацію. У разі ідентифікації нових криміногенних ризиків або внесення змін до законодавства України щодо протидії злочинності, орган місцевого самоврядування вносить необхідні корективи в подальше

виконання комплексних та цільових програм протидії злочинності в регіоні шляхом затвердження відповідних рішень місцевої ради та його оприлюднення на її офіційному веб-сайті.

Останнім, однак надзвичайно важливим етапом програмування протидії злочинності в діяльності органів місцевого є етап оцінки його результатів. З цією метою місцеві адміністрації у встановлені програмою строки готують звіт та вносять його розгляд у план роботи місцевої ради на відповідний рік. Звіт має містити оцінку ефективності програми в цілому, результати реалізації її заходів або аналіз причин їх невиконання чи неповного виконання, ефективність використання закладених у програмі коштів, за наявності результати вимірювання громадської думки щодо результатів реалізації відповідної програми тощо. Звіт про результати виконання програми протидії злочинності органу місцевого самоврядування затверджується на сесії місцевої ради, публікується в місцевих засобах масової інформації та на веб-сайті місцевої ради. Крім того про ефективність реалізації програми протидії злочинності свідчить збільшення довіри населення до правоохоронних органів та підтримки політики органів місцевого самоврядування, рівень залучення населення та громадських організацій у проекти, пов'язані з охороною кордонів та публічного порядку, покращення взаємодії між різними суб'єктами протидії злочинності та інші фактори.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи слід зазначити, що в Україні наразі відсутня єдина методика програмування протидії злочинності в діяльності органів місцевого самоврядування. Місцеві ради часто не дотримуються визначених етапів і базових принципів програмування протидії злочинності, що часто визначає низьку ефективність такої діяльності органів місцевого самоврядування. Вбачається, що у змістовно-стратегічному аспекті такої діяльності прийняття комплексної загальнонаціональної програми протидії (запобігання) злочинності могло б стати уніфікуючим фактором під час розробки регіональних програм протидії злочинності. У зв'язку з цим можна зробити висновок про необхідність подальшого вдосконалення кримінологічного забезпечення програмування протидії злочинності в діяльності органів місцевого самоврядування з використанням надбань як теоретичної науки, так і активним використанням позитивних практичних прикладів подібної діяльності.

Література

1. Про державні цільові програми: закон України № 1621-IV від 18.03.2004 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1621-15> (дата звернення: 01.10.2018).

2. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм: постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 31.01.2007 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF> (дата звернення: 01.10.2018).

3. Бабенко А. М. Запобігання злочинності в регіонах України: концептуально-методологічний та практичний вимір: монографія. Одеса, 2014. 416 с.

4. Про затвердження регіональної Програми забезпечення публічної безпеки і порядку та протидії злочинності на території Харківської області на 2018 – 2019 роки: рішення Харківської обласної ради року № 656-VI від 01.03.2018 р. URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/public-information/oblasni-programi/323-rehionalna-prohrama-zabezpechennia-publichnoi-bezpeky-i-poriadku-ta-protydii-zlochynnosti-na-terytorii-kharkivskoi-oblasti-na-2018-2019-roku> (дата звернення: 01.10.2018).

5. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.10.2018).

Анотація

Шайтуро О. П. Визначення та аналіз основних елементів програмування протидії злочинності в діяльності органів місцевого самоврядування. – Стаття.

У статті здійснений аналіз основних елементів програмування протидії злочинності в діяльності органів місцевого самоврядування: правової бази, цілей, принципів та етапів цієї діяльності, структури програми протидії злочинності й оцінки її ефективності. На основі аналізу теоретичних положень і практики про-

грамування протидії злочинності в діяльності органів місцевого самоврядування визначено напрями вдосконалення цієї діяльності.

Ключові слова: програмування, протидія злочинності, органи місцевого самоврядування.

Аннотация

Шайтуро О. П. Определение и анализ основных элементов программирования противодействия преступности в деятельности органов местного самоуправления. – Статья.

В статье произведен анализ основных элементов программирования противодействия преступности в деятельности органов местного самоуправления: законодательной базы, целей, принципов и этапов этой деятельности, структуры программы противодействия преступности и оценки ее эффективности. На основе анализа теоретических положений и практики программирования противодействия преступности в деятельности органов местного самоуправления определены направления усовершенствования такой деятельности.

Ключевые слова: программирование, противодействие преступности, органы местного самоуправления.

Summary

Shaituro O. P. Definition and analysis of the main elements of programming of counteraction to crime in the activities of local self-government bodies. – Article.

The article analyzes main elements of crime counteracting programming in activities of local self-government bodies: legal bases, objectives, principles and stages of such activity, structure of crime counteracting program and its efficiency. Based on analysis of theoretical positions and the practice of crime counteracting programming in activities of local self-government bodies the article defines courses for enhancing such activities.

Key words: programming, crime counteraction, local self-government bodies.