

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ВИВЧЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗЛОЧИННОСТІ

**ДЕРЖАВНЕ ПРОГРАМУВАННЯ  
І РЕГІОНАЛЬНЕ ПЛАНУВАННЯ ЗАХОДІВ  
ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ**

*За загальною редакцією член-кореспондента  
Національної академії правових наук України,  
доктора юридичних наук, професора **В.В. Голіни***

Харків  
«Право»  
2012

ББК  
УДК

*Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту вивчення проблем злочинності Національної академії правових наук України (постанова № 6 від 26.06.2012 р.)*

Рецензенти:

**В. С. Батиргарєєва** – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, в.о. директора Інституту вивчення проблем злочинності Національної академії правових наук України;

**О. М. Литвинов** – доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри кримінального права та кримінології факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання Харківського національного університету внутрішніх справ

Колектив авторів:

**В. В. Голіна** – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.;  
**С. Ю. Лукашевич** – канд. юрид. наук, доцент; **М. Г. Колодязний** – канд. юрид. наук, старший наук. співроб.

**Державне** програмування і регіональне планування заходів запобігання злочинності в Україні / В. В. Голіна, С. Ю. Лукашевич, М. Г. Колодязний ; за заг. ред В. В. Голіни. – Х. : Право, 2012. –

ISBN

У монографії на основі вивчення спеціальної літератури, нормативно-правових актів, проведеного емпіричного дослідження сучасного державного і регіонального програмування і планування заходів запобігання злочинності вперше в Україні розглядаються теоретичні і прикладні питання програмно-цільового підходу у сфері запобігання і протидії злочинності. Обґрунтовується пропозиція щодо втілення кримінологічної політики в Україні шляхом створення виокремлених одне від одного державної програми і державного плану та відповідних ним регіональних планів протидії злочинності. Наводяться теоретико-прикладні моделі державної програми, державного і типового регіонального плану.

Призначається для науковців, працівників правоохоронних органів та інших осіб, задіяних у справі розробки, реалізації, контролю над ходом виконання державних та регіональних програм і планів запобігання злочинності в Україні.

ББК  
УДК

© Голіна В.В. та ін., 2012  
© «Право», 2012

## **Вступ**

Історичний досвід розвитку цивілізації свідчить про те, що протидія негативним суспільним явищам будь-якого характеру являє собою досить складну, затратну діяльність держави і суспільства, яка потребує високого рівня її організації.

Серед найбільш небезпечних негативних явищ є злочинність, тобто масовий прояв протиправної кримінальної поведінки людей. Спроба людства радикально захистити себе і соціальні цінності за допомогою кримінально-правових засобів і різноманітних (за природою) процедур їх застосування до правопорушників не принесла бажаних результатів, хоча ігнорувати їх загальний і спеціальний стримуючий ефект недоречно.

Виникло (ще з давніх часів) розуміння, що для більш-менш успішної протидії злочинності потрібні не тільки кримінально-правові, але й загальносоціальні і спеціальні нерепресивні заходи щодо обмеження, а за можливості, і усунення деструктивності людської поведінки шляхом запобігання її проявів. Але не все так просто.

Злочинність – складне, постійно змінююче свої кількісно-якісні показники явище – наслідок взаємодії людських уроджених і надбаних властивостей до відхиляючої поведінки та негативного, сприяючого їх проявам оточуючого середовища. Такий комплекс обумовлюючих злочинність чинників потребує розробки відповідної стратегії протидії злочинності. Реалізацією стратегічного підходу є кримінологічна політика держави. Кримінологічну політику держави можна вважати своєрідною ідеологією, під впливом якої, з одного боку, розробляються форми, завдання, зміст, принципи діяльності держави у сфері нерепресивного напрямку, а з іншого – використовується найбільш обґрунтована із соціально-політичних позицій наявна або розробляється відповідно до неї нова теорія запобігання злочинності.

У свою чергу кримінологічна політика, так би мовити, «матеріалізується» у комплексній програмі запобігання (або протидії) злочинності.

В Україні комплексне програмування здійснюється згідно з Законом України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р.<sup>1</sup>, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 р.<sup>2</sup> та інших нормативних актів.

Сучасна комплексна цільова програма у сфері протидії злочинності, яка затверджується постановою Кабінету Міністрів України, представляє собою документ, що складається з 2-х частин: перша – Загальна частина містить узагальнюючий – невеликий за обсягом – поверховий аналіз стану правопорядку в країні, мету і основні завдання програми, фінансове її забезпечення та очікувані результати; друга – додаток до програми – заходи із запобігання правопорушень на певний строк. Така структура, наприклад, Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки, затвердженої Кабінетом Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1767. Тобто такий документ поєднує своєрідні програмні завдання і план заходів щодо їх виконання. Однак така структура розглядуваного документу має, на наш погляд, певні організаційно-управлінські і власно виконавчі незручності. Оскільки через незначний проміжок часу (3–5 років) потребує у наступній комплексній програмі повторення тих самих програмних положень, але тільки іншими фразами. Однак головний недолік полягає у тому, що відношення до розробки програм у нас дуже спрощене, і вони розуміються як набір тих заходів, які пропонують суб'єкти протидії злочинності. Часто ці заходи не мають тісного зв'язку, сформульовані неясно, декларативно, відсутня єдність задуму і тому не зрозумілі суб'єктам запобігання злочинності. Комплексна програма протидії злочинності має відрізнятися від загальнодержавних програм економічного, науково-технічного характеру, охорони довкілля та ін., в яких доцільно називати перелік завдань у цифровому визначенні, які

<sup>1</sup> Про державні цільові програми: Закону України від 18.03.2004 р. № 1621-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.

<sup>2</sup> Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм: постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 8. – Ст. 313.

передбачається виконати. Для протидії злочинності, де багато несподіваного, такий підхід ледве чи придатний.

Тому з метою удосконалення нормативного забезпечення безперервного процесу запобігання злочинності у монографії рекомендуються інші форми обговорюваних документів – створення на законодавчому рівні Державної програми стратегій запобігання злочинності в Україні і державних (регіональних, обласних, міських, районних тощо) планів заходів стратегій щодо виконання її приписів. У Державній програмі можливо було б передбачити реалізацію стратегічних заходів протидії злочинності на порівняно тривалий строк, скажімо, на 15 років.

Завдання і очікувані результати програми слугують основою для складання державних і регіональних строкових планів (наприклад, на 3–5 років), в яких виконання того чи іншого стратегічного напрямку програми конкретизуються узгодженим набором заходів. Але це можливий розвиток програм та планів запобігання злочинності в Україні.

У монографії в основному розглядаються сучасні нагальні питання програмно-цільового напрямку запобігання злочинності. З метою його вдосконалення авторами вивчено й узагальнено за розробленою оригінальною схемою понад 50 державних, регіональних (обласних), міських, районних програм, планів, заходів, виявлені типові недоліки нормативно-правового регулювання, розроблення, обговорення, прийняття та реалізації програм, планів запобігання злочинності, які, за словами попередніх дослідників програмних документів у запобіжній сфері, стають на заваді досягненню розрахункових рівнів ефективності рішень із забезпечення компетентної роботи державних відомств і установ<sup>1</sup> усіх гілок влади.

Запобігання злочинності являє собою складно організовану систему діяльності, здійснення якої однією наукою (будь-то кримінологія чи соціологія) або однією галуззю права неможливо і з цією міфологією потрібно покінчити. Демократизм, як один із принципів запобігання злочинності, передбачає узгоджений комплексний підхід до програмно-цільового методу впливу на неї, що поєднує міжгалузевий

---

<sup>1</sup> Див.: Клюєв М. М. Комплексний аналіз програмних документів у сфері запобігання злочинності / М. М. Клюєв // Наука і правоохорона. – 2009. – № 1–2. – С. 143–151.

нормативно-правовий і різнонауковий аспекти. Хочеться ще нагадати, що протидія злочинності не терпить потайності. Іноді створюється враження, що ми (з якихось там міркувань) навмисно утримуємось від відкритої, відвертої протидії злочинності. Ми нібито боїмося поразки. Чим ще пояснити те, що жодна з прийнятих за останні 15 років програм не була об'єктивно оцінена з точки зору досягнутих результатів, якщо вони були? Допитливі до скандальних хронік ЗМІ – теж мовчать. Чому?! І злочинний світ цим користується, не соромиться нав'язувати свою ідеологію (шансон, мова, поведінка, життя «за поняттями» та ін.), нехтуючи нашими соціальними цінностями, національним надбанням...

Розбудова правової держави, побудова цивілізованого суспільства неможливі без радикальної протидії злочинності. Щодо вірогідності успіху державних, регіональних (обласних), міських, районних програм-планів, то вона підвищується, якщо:

1. Програми засновуються на наукових уявленнях про причини й умови появи негативних соціальних явищ і злочинних проявів. За усієї недостатньої соціальної обумовленості прийнятих в Україні за 15 років програм протидії злочинності, все ж вони містили корисні рекомендації. У своїй більшості вони не були реалізовані, однак при цьому не втратили на сьогодні своєї актуальності. Як відмічається у наукових публікаціях, їх невдача пояснюється низкою обставин: розроблялися (і продовжують розроблятися) програми наспіх, без належної підготовки, часто носили відомчий і міжвідомчий характер, не передбачалося механізму їх виконання, про них забували після затвердження, програми не мали достатнього ресурсного забезпечення<sup>1</sup>. Є інші недоліки, які розглядаються у монографії.

2. У програмах взаємодіють і координують свою діяльність різні суб'єкти запобігання злочинності.

3. До участі у здійсненні програмних заходів залучаються громадські організації, соціальні групи, засоби масової інформації, рухи, партії, фонди та ін.

---

<sup>1</sup> Бородин С. В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы / С. В. Бородин. – М. : Наука, 1990. – С. 253 ; Клюев М. М. Комплексный анализ програмных документов в сфере запобігання злочинності / М. М. Клюев // Наука і правоохорона. – 2009. – № 1–2. – С. 146–150.

4. Програми і плани розробляються професіоналами-кримінологами з обов'язковим залученням інших фахівців. Це означає ніщо інше, як пораду готувати на державному рівні таких спеціалістів, а не просто юристів чи соціологів. Пора розробляти, впроваджувати, перевіряти новітні заходи протидії злочинності, а не імітувати таку діяльність.

5. Влада, суспільство врешті-решт зрозуміє, що програми – це не панацея від такого лиха, як злочинність, а лише соціальна зброя, яку треба наполегливо, вміло, творчо використовувати і потім оцінити результати запланованих напрямів і заходів. До того часу, доки не буде установлений реальний ефект (або невдача) від впровадження програми у життя, неможливо визначити її дійсні досягнення чи поразки. Зауважимо, що «шаленого успіху» у сфері запобігання злочинності не буває. Ці положення – аксіома теорії запобігання злочинності і взагалі будь-якого програмування і планування. Без цього важко здійснювати надалі запобіжні заходи.

6. Заходи носять наступальний характер і здійснюються за системної стабілізації суспільства.

І останнє. Не треба перебільшувати чи навпаки недооцінювати нерепресивний напрям протидії злочинності. Головне – щоб програми і плани кваліфіковано розроблялись, виконувались і оцінювались.

7. Монографія є результатом виконання сектором дослідження проблем запобігання злочинності фундаментального дослідження «Кримінологічні основи боротьби зі злочинністю в Україні». Йому передувало емпіричне дослідження досвіду розробки, прийняття та виконання державних й регіональних комплексних програм профілактики правопорушень.

Автори висловлюють особливу вдячність за цінні рекомендації й поради, що висловлені рецензентами цієї монографії – доктором юридичних наук, старшим науковим співробітником, в.о. заступника директора Інституту вивчення проблем злочинності Національної академії правових наук України *Батургаревій Владиславі Станіславовні* та доктором юридичних наук, професором, начальником кафедри кримінального права та кримінології факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання Харківського національного університету внутрішніх справ *Литвинову Олексію Миколайовичу*.

Слова вдячності висловлюються органам й установам державної влади України, органам місцевого самоврядування, окремим посадовим особам за активну співпрацю із надання необхідних документів, зразків обласних й міських програм запобігання злочинності, результатів узагальнених звітів тощо. Це обласні державні адміністрації України та їх голови, міські голови обласних центрів України, керівництво МВС України, голова Ради Міністрів АРК та ін.

Означена співпраця заснована на поєднанні зусиль теоретиків й практиків у виконанні важливого загальнодержавного напрямку діяльності – протидії злочинності шляхом виконання комплексних програм запобігання злочинності. І є усі підстави цю співпрацю продовжувати й надалі.



## Кримінологічна політика України: сутність, основні принципи та передумови її формування

### 1.1. Кримінологічна політика як складова частина соціальної політики держави у сфері протидії злочинності

Як свідчить історичний досвід людства у протидії злочинності, ні своєчасне і повне реагування на злочини, ні кримінальне переслідування осіб, що їх вчинили, ні застосування кримінального покарання, ні вдосконалення порядку і умов їх відбування/виконання, не спроможні повною мірою розв'язати проблему зведення до мінімуму злочинність, дію причин й умов, що її породжують і їй сприяють, зменшити взагалі криміногенний потенціал суспільства – це невичерпне джерело кримінальних (і не тільки!) проявів. Вважалось і вважається, що більші перспективи у цьому відношенні мають здійснення випереджальної дії щодо останніх і на цій основі – запобігання злочинності<sup>1</sup>. Протидія злочинним проявам шляхом їх запобігання ґрунтується на давній ідеї усунення або обмеження впливу на людську свідомість і поведінку негативних явищ, що знаходило і продовжує знаходити своє підтвердження у різних сферах життєдіяльності людей. Заздалегідь прийняті запобіжні заходи, за професійної їх розробки і належного ресурсного забезпечення, суттєво обмежують,

<sup>1</sup> Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. – Т. 5: Кримінально-правові науки. Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю в Україні. – Х. : Право, 2008. / за заг. ред. В. В. Сташиса. – С. 195.

а нерідко і зовсім ліквідують настання суспільно небезпечних наслідків будь-якого походження.

Отже, цілком зрозуміло, що для протидії злочинності, зниження рівня криміногенного потенціалу суспільства (а він є) недостатньо одних лише заходів кримінально-правової дії. При усій важливості вдосконалення їх запобіжної функції (статті 1 і 50 Кримінального кодексу України), очевидно, що все ж таки вони мають обмежений характер, оскільки не здатні вплинути на ті криміногенні явища, які породжують злочинну мотивацію і взагалі злочинність як соціальне явище. На протязі тисячоліть кримінально-правовий напрям протидії злочинності за допомогою важливих інститутів держави і суспільства формувався як стратегія залякування людини карою, якій (стратегії) відповідали заходи суто кримінально-правового, кримінально-процесуального, кримінально-виконавчого, оперативного-розшукового характеру. Ця система протидії злочинності діє й до цього дня, вдосконалюється, гуманізується, іноді при певних кризових обставинах розвитку подій в країні стає вирішальною і про це не слід забувати. Але тут спрацьовує, як вже зазначалось, давнє людське спостереження, що краще запобігти виникненню і проявам небезпечних явищ (природних чи суспільних), у тому числі і злочинів, ніж потім карати за них, витратити значні людські і матеріальні ресурси на усунення їх, нерідко тяжких для суспільства у цілому, наслідків.

Планомірна протидія злочинності з метою її поступового скорочення і витіснення з людського буття як дальня перспектива, пов'язується не стільки з кримінально-правовою, скільки з кримінологічною стратегією запобігання злочинності. Ця стратегія у різні часи і у тих чи інших авторів розглядалася то як складова частина кримінально-правової політики (політика у сфері протидії злочинності, превентивна політика, загальна теорія боротьби зі злочинністю, державна політика щодо протидії злочинності тощо)<sup>1</sup>, то як самостій-

<sup>1</sup> Чубинский М. П. Очерки уголовной политики (понятие, история и основные проблемы уголовной политики, как составного элемента науки уголовного права) / М. П. Чубинский. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 78. Ця праця була видана автором у 1905 р. у Харкові; Зеленецкий В.С. Общая теория борьбы с преступностью. 1. Концептуальные основы / В. С. Зеленецкий. – Х. : Основа, 1994. – С. 100–101; Босхолов С. С. Основы уголовной политики: конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты / С. С. Босхолов. – М. : УКЦ «ЮрИнфоР», 1999. – С. 32; Литвак О. М. Державний вплив на злочинність: кримінологічно-правове дослідження / О. М. Литвак. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – С. 54; Фріс П. Л. Нарис історії кримінально-правової політики : монографія / П. Л. Фріс. – К. : Атіка, 2005. – С. 8–9.

ний запобіжний напрям – кримінологічна політика держави щодо запобігання злочинності, яка має свою сутність, засади, принципи, доктринальні приписи та інші вихідні дані<sup>1</sup>.

Теоретична нерозробленість кримінологічної політики в Україні (до речі, як і в інших країнах СНД) породжує різне її розуміння і визначення.

При цьому одні автори вважають, що кримінологічна політика – це науково обґрунтована стратегія і тактика запобігання злочинності за допомогою системи заходів спеціально-кримінологічного характеру, а також шляхом відвернення конкретних злочинів і покладання їм краю. Кримінологічна політика реалізується на основі кримінологічного прогнозування і планування з урахуванням соціальної і економічної ситуації, що постійно змінюється<sup>2</sup>.

Виходить, що, по-перше, за межами кримінологічної політики залишається найважливіший напрям – загальносоціальне запобігання, а це неприпустимо; по-друге, тактика відвернення конкретних злочинів передбачає і репресивні заходи (затримка, арешт), тобто кримінологічна політика стає інтегративною системою кримінально-правових і кримінологічних заходів.

Інші автори уявляють кримінологічну політику як сукупність доктрин не репресивної протидії злочинності, які матеріалізуються у відповідних основоположних принципах і видах діяльності, що припиняє зв'язки: а) формування і функціонування криміногенних процесів у суспільстві; б) між цими процесами і формуваннями особистості; в) між особистістю й ситуацією вчинення злочину<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Бабаев М. М. О соотношении уголовной и криминологической политики / М. М. Бабаев // Проблемы социологии уголовного права : сб. науч. тр. – М., 1982. – С. 12; Зелінський А. Ф. Кримінальна політика: за і проти / А. Ф. Зелінський // Право України. – 1992. – № 8. – С. 34; Голіна В. Кримінологічна політика в Україні: деякі теоретико-прикладні проблеми / В. Голіна // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2008. – № 2. – С. 182–190 та ін.

<sup>2</sup> Див., наприклад, Зелінський А. Ф. Криминология : учеб. пособ. / А. Ф. Зелінський. – Харьков : Рубикон, 2000. – С. 122–123.

<sup>3</sup> Теоретические основы предупреждения преступности: монография / Отв. ред. В. К. Звирбуль, В. В. Клочков, Г. М. Миньковский. – М. : Юрид. лит., 1977. – С. 31; Голіна В. В. Кримінологічна політика держави: концептуальні положення та основні принципи її формування / В. В. Голіна, С. Ю. Лукашевич // Питання боротьби зі злочинністю. – 2008. – Вип. 16. – С. 36–48.