

ПРОГРАМУВАННЯ І ПЛАНУВАННЯ ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ ТА КОРУПЦІЇ

У статті визначено засади програмування і планування заходів запобігання злочинності та корупції. Піддано аналізу теоретичні засади такої діяльності та нормативні акти щодо програмування і планування як на загальнодержавному, так і на регіональному і відомчому рівнях. Зазначено, що програмування та планування заходів протидії злочинності, корупції та іншим проявам соціальної деструкції є запорукою правильного вибору заходів запобігання злочинності й окремим її видам, запобігання корупції тощо, визначення кола і компетенції суб'єктів такої діяльності.

Ключові слова: запобігання злочинності, запобігання корупції, програмування запобігання злочинності, планування запобігання злочинності, програмування запобігання корупції, планування запобігання корупції.

В статье определены основания программирования и планирования мер предупреждения преступности и коррупции. Проанализированы теоретические основы такой деятельности и нормативные акты в сфере программирования и планирования как на общегосударственном, так и на региональном и ведомственном уровнях. Отмечено, что программирование и планирование мер предупреждения преступности, коррупции и иных проявлений социальной деструкции является основанием для правильного выбора мер предупреждения преступности и отдельных её видов, предупреждения коррупции, определения круга и компетенции субъектов такой деятельности.

Ключевые слова: предупреждение преступности, предупреждение коррупции, программирование предупреждения преступности, планирование предупреждения преступности, программирование предупреждения коррупции, планирование предупреждения коррупции.

The article defines the principles of programming and planning of crime and corruption prevention measures. It is analyzed theoretical foundations of this activity, programming and planning regulatory acts either at the national and regional or departmental levels. It is indicated that programming and planning of crime, corruption and other manifestation of social destructions preventing measures are the guarantee for correct choice for prevention of crime and its separate types, prevention of corruption, etc., definition subjects' scope and competence in such activities.

Key words: crime prevention, corruption prevention, crime prevention programming, crime prevention planning, corruption prevention programming, corruption prevention planning.

Вступ. За умов сьогодення людство, усі суспільні та державні утворення, Україна також, переживають багато змін, перебуваючи в кардинально новій політичній, економічній, духовно-ідеологічній ситуації порівняно з кінцем XX ст.; її основними ознаками є соціально-господарська стагнація, політична, культурно-виховна та морально-психологічна невизначеність. Складність і суперечливість соціально-економічного й політичного розвитку нашої країни зумовлюють потребу в теоретичному осмисленні й розробленні науково обґрунтованого інструментарію, за допомогою якого можна зробити ефективним процес державної розбудови. Без теоретичного

знання, що безпосередньо слугує конкретній державотворчій практиці, неможливе виконання стратегічного завдання — побудови демократичної держави й громадянського суспільства на теренах України [1].

Постановка завдання. Мета статті — визначити основні засади програмування і планування заходів запобігання злочинності та корупції, піддати аналізу як теоретичні підвалини такої діяльності, так і нормативні акти щодо програмування, планування як на загальнодержавному, так і на регіональному та відомчому рівнях.

Результати дослідження. Державна політика як важливий компонент життєдіяльності суспільства має багато вимірів і характеристик, формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованого державного впливу на різні процеси як в суспільстві загалом, так і щодо окремих його інститутів. У цьому зв'язку актуалізується необхідність удосконалення процесу формування та здійснення завдань державної політики, посилення її регулятивного впливу на розвиток українського суспільства. Такі завдання потребують подальшого наукового розроблення концептуальних засад державної політики, поглибленого теоретико-методологічного аналізу процесу її становлення та реалізації.

Одним із важливих напрямів розбудови України як незалежної демократичної держави є запобігання злочинності та корупції. Успіх у цій діяльності значною мірою залежить від теоретичних розроблень і реалізації державних антикорупційних програм і планів. Варто мати на увазі, що перші (програми — С. Л.) мають загальне, системоутворююче значення для запобігання злочинності та корупції, реалізують напрями державної політики. Другі ж (плани — С. Л.) слугують практичному втіленню в діяльність уповноважених суб'єктів основних напрямів, заходів і засобів діяльності із запобігання злочинності та корупції.

Тенденції розвитку України потребують використання на практиці широкого набору різноманітних інструментів державного управління. Одним із таких інструментів є програмно-цільовий підхід у програмуванні, плануванні й управлінні соціально-економічними об'єктами та процесами, згідно з яким і розробляються та реалізуються програмні заходи різного рівня: національні цільові програми, регіональні цільові програми, інвестиційні проекти та ін. [9; 10]. До цього переліку, безсумнівно, можна додати й програми і плани у сфері запобігання злочинності та корупції.

18 березня 2004 р. ухвалено Закон України «Про державні цільові програми», яким визначаються основні засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм. Структурно Закон складається із 4-х розділів:

- «Загальні положення» (р. I, ст. ст. 1–4);
- «Розроблення та виконання державних цільових програм» (р. II, ст. ст. 5–15);
- «Повноваження органів державної влади у сфері розроблення та виконання державних цільових програм» (р. III, ст. ст. 16–21);
- «Прикінцеві положення» (р. IV).

Цей Закон містить низку концептуально значущих положень стосовно визначення та видів державних цільових програм, мети й основних умов, стадій, їх класифікації, ініціювання розроблення і виконання, ресурсного забезпечення, припинення виконання державної цільової програми, повноважень органів державної влади, а саме: Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади з питань економіки та європейської інтеграції, фінансів, праці та соціальної політики, освіти і науки у сфері розроблення та виконання державних цільових програм. Методологічно керівними і практично значущими є загальні положення моделі державної цільової програми (р. I), у ст. ст. 1–4 якої даються визначення та види державних цільових програм, мета й основні умови їх розроблення, класифікація програм, їхнє місце в системі планування та прогнозування економічного і соціального розвитку України.

Відповідно до ст. 1 Закону, державна цільова програма — це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України, узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми поділяються на такі:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля — це програми, що охоплюють усю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

– інші програми, метою яких є вирішення окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки й адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки й 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 вирішення найважливіших проблем.

Основними умовами розроблення державних цільових програм, згідно зі ст. 2 Закону, є такі:

– наявність проблеми, вирішення якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

– відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики;

– необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв;

– наявність реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми.

За своєю спрямованістю (ст. 3 Закону) програми поділяються на: економічні, що спрямовані на вирішення комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності й якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації; наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук; науково-технічні, що розробляються для вирішення найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції; соціальні, що передбачають вирішення проблем підвищення рівня й якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я й освіти; національно-культурні, що спрямовані на вирішення проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини; екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їхніх наслідків; оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави; правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби зі злочинністю та державної безпеки.

Державні цільові програми доцільно класифікувати не лише за видами і спрямованістю, як це передбачено нормативно-правовими актами, а й за їхнім об'єктом, масштабом дії, способом реалізації, джерелом фінансування.

Наведена (за спрямованістю) класифікація державних цільових програм доповнюється поділом їх за рівнем державної значущості, що спричиняє суттєві нормативні наслідки. Відповідно до ст. 10 Закону, загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом.

Інші державні програми, зокрема «правоохоронної спрямованості на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби зі злочинністю та державної безпеки», – за поданням державних замовників, а такими за ст. 8 того ж Закону можуть бути: центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; затверджуються Кабінетом Міністрів України.

У Законі цільові програми визначаються як «комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням» [3].

Отже, цільова комплексна програма – це документ, в якому відбиваються мета і комплекс виробничих, науково-дослідницьких, організаційно-господарських, соціальних та інших завдань і заходів, спрямованих на вирішення найбільш ефективним шляхом проблем, окреслених нею, відповідно до ресурсів, виконавців і термінів здійснення.

Розроблення програм із використанням програмно-цільового методу здійснюється в певній послідовності:

1. Складається перелік найважливіших проблем, виділяється проблема цільової програми.
2. Видається вихідне завдання на розроблення програми для вирішення певної проблеми. У ньому відображаються цілі програми, ліміти ресурсів, учасники і терміни реалізації програми. На цьому етапі конкретизуються параметри, що характеризують цілі програми, та визначаються завдання її реалізації за окремими періодами. Генеральна ціль розбивається на складники.

3. Формуються склад завдань і комплекс заходів для реалізації програми. Склад основних завдань програми встановлюється, виходячи з побудованої ієрархії цілей. За кожним із завдань розробляються послідовні етапи їх виконання.

4. Проводиться розрахунок основних показників і ресурсного забезпечення програми. Визначаються затрати матеріальних, трудових, фінансових ресурсів, необхідних для реалізації програми. Формуються переліки матеріальних ресурсів із вказівкою постачальників та одержувачів. На цьому етапі проводиться розрахунок ефективності реалізації програми.

5. Завершальний етап. Він пов'язаний із формуванням програмних документів, узгодженням і, за необхідності, затвердженням програми [10].

Згідно із чинним законодавством, основними стадіями розроблення і виконання державної цільової програми є такі:

- 1) на етапі формування:
 - ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми;
 - схвалення концепції програми, ухвалення рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення;
 - розроблення проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування;
 - державна експертиза проекту програми;
 - погодження та затвердження програми;
- 2) на етапі реалізації:
 - проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми;
 - організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;
 - підготовка й оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а за потреби – проміжних звітів;
- 3) на етапі звітування:
 - підготовка й опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.

Законодавством також передбачено, що порядок формування і реалізації державних цільових програм затверджується Кабінетом Міністрів України. Зокрема, на даний час діє Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 106 від 31 січня 2007 р., який визначає механізм розроблення, погодження, подання для затвердження і виконання державних цільових програм [9].

Додатком 1 до державної цільової програми є паспорт програми, в якому коротко характеризуються: найменування Державної цільової програми; концепція Програми, суб'єкт і дата її схвалення Кабінетом Міністрів України; дані про суб'єкт та дату затвердження Програми; державний замовник – координатор; державні замовники; керівник Програми, його посада; виконавці заходів Програми; строки виконання Програми; прогнозні обсяги та джерела фінансування. Підписує паспорт керівник Програми.

У Додатку 2 до Програми під назвою «Завдання і заходи» міститься перелік завдань, що пропонується виконати; найменування показника, наприклад, коефіцієнт злочинності неповнолітніх на 100 тис. підлітків; значення показника (усього і за роками, на які розрахована програма); найменування заходу, за допомогою якого планується отримати позитивні результати; головний розпорядник бюджетних коштів, окремо джерела фінансування (державний, місцевий, інші), тобто розділи, в яких зазначено обґрунтовані можливості залучення (окрім державних коштів) позабюджетних коштів і коштів регіональних суб'єктів запобігання злочинності.

Додаток 3 «Очікувані результати виконання» програми (найменування Державної цільової програми) у формі таблиці містить такі графи: найменування завдання; найменування показників виконання завдання; одиниця виміру; значення показників (усього, зокрема, за роками).

Контроль за виконанням державної цільової програми здійснює Кабінет Міністрів України шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключного звітів про результати виконання державної цільової програми та узагальненого висновку про кінцеві результати виконання програми.

ми. Безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми, ефективним та цільовим використанням коштів її виконавцями здійснюють державні замовники (ст. 13 Закону).

Детально контроль за виконанням програми, підготовка проміжних, щорічних та заключних звітів прописані в ст. ст. 43–50 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 р. Державний замовник програми проводить аналіз і комплексну оцінку результатів виконання завдань і заходів програми, цільового використання коштів, готує щорічні та, за потреби, проміжні звіти про перебіг виконання програми. Після закінчення встановленого строку виконання програми державний замовник не пізніше ніж у тримісячний термін складає заключний звіт про результати виконання програми та подає його Кабінетові Міністрів України разом з узагальненим висновком про результати виконання програми, підготовленим іншими суб'єктами.

Заключний звіт має містити основні дані про програму, її мету та результати досягнення мети, інформацію про фактичні обсяги та джерела фінансування програми, виконання завдань і заходів, оцінку ефективності виконання програми. Після цього державний замовник програми організує опублікування заключного звіту про результати виконання програми в офіційних засобах масової інформації та розміщує його на своєму веб-сайті (ст. 50 постанови) [3].

Планування у сфері запобігання злочинності та корупції спирається на розроблені в кримінології загально-теоретичні та практично-перетворювальні засади цього виду діяльності [4].

Згідно з усталеними уявленнями, планування – це одна з функцій управління, яка полягає у визначенні послідовності здійснення наміченої на конкретний період програми дій конкретних суб'єктів із зазначенням її мети, змісту, обсягів, методів і засобів, строків виконання й ін. Планування є необхідною передумовою суспільного розвитку і тісно пов'язане із прогнозуванням.

За масштабом дії кримінологічне планування поділяється на: загальнодержавне, регіональне, відомче та галузеве.

Загальнодержавне планування полягає у створенні документів, які розраховані на тривалий час і поширюються на значне коло суб'єктів. Ці документи є головними планами, що визначають кримінологічну політику в державі, основою для роботи різноманітних суб'єктів запобіжного впливу; вони ухвалюються в масштабі всієї країни і є обов'язковими до виконання.

Регіональне, або територіальне, планування здійснюється в масштабах адміністративно-територіальних одиниць (областей, районів, міст). Заходи регіонального планування передбачають як вирішення економічних, соціальних, культурних завдань, так і заходи з підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів, заходи, спрямовані на усунення причин та умов злочинності на даній території, заходи з підвищення правової свідомості, культури тощо.

Відомче та галузеве планування має забезпечити спеціальне планування запобіжної діяльності з урахуванням специфіки діяльності окремих міністерств і відомств. Особливе місце в цій системі планування посідають правоохоронні та правозастосовчі органи, а також контрольно-ревізійні органи, оскільки від ефективності їхньої діяльності насамперед залежить стан правопорядку в країні.

Суб'єктами планування є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні виконавчі органи влади, місцеві органи влади й управління, органи місцевого самоврядування.

Планування, як і прогнозування, може бути: поточним (на недовготривалі відрізки часу: сезон, квартал, на період проведення масових заходів); короткостроковим (на 1–2 роки); середньостроковим (до 5 років); перспективним (на 10–15 років).

Головними етапами планування є: 1) організаційно-підготовчий; 2) інформаційно-аналітичний; 3) безпосереднє розроблення планових заходів; 4) виконання планових заходів; 5) оцінка виконання і висновки.

Організаційно-підготовчий етап охоплює ухвалення рішення про планування, створення робочої групи, вирішення питань матеріально-технічного забезпечення роботи, визначення джерел інформації, розподіл обов'язків.

Інформаційно-аналітичний етап охоплює вивчення й аналіз стану злочинності в країні чи регіоні, її динаміки і тенденцій на основі даних офіційної статистики. Збирається також інша необхідна інформація: дані про територіальну і демографічну характеристику, матеріальні і житлові умови життя населення, ступінь матеріально-ресурсного забезпечення планових заходів, соціальну інфраструктуру, ступінь ефективності заходів, спрямованих на охорону громадського порядку тощо.

Розроблення плану передбачає статистичне оброблення й аналіз одержаної інформації, її оцінювання і формулювання висновків; визначення заходів, строків виконання і виконавців чи співвиконавців; узгодження й обговорення проекту плану, його доопрацювання, за необхідності, затвердження плану відповідним органом влади чи управління.

В організацію *виконання плану* входять доведення планових завдань до виконавців, визначення строків звітності, здійснення контролю за виконанням, коректування планових завдань, проведення нарад виконавців тощо.

Висновки. У підсумку варто зазначити, що програмування та планування заходів протидії злочинності, корупції й іншим проявам соціальної деструкції є запорукою правильного вибору ефективних та узгоджених заходів запобігання злочинності й окремим її видам, запобігання корупції тощо, визначення кола і компетенції суб'єктів такої діяльності.

Список використаних джерел:

1. Вавринчук М.П. Політологічні аспекти державного управління: навч. посібн. Хмельницький: Хмельницький університет управління і права, 2009. 226 с.
2. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: моногр. / автор. кол.: В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, В.Ф. Нестерович, Е.В. Расюк, А.В. Савченко, В.Л. Федоренко (кер.) та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.Л. Федоренка. К.: Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
3. Державне програмування і регіональне планування заходів запобігання злочинності в Україні / В.В. Голіна, С.Ю. Лукашевич, М.Г. Колодяжний; за заг. ред. В.В. Голіни. Х.: Право, 2012. 304 с.
4. Кримінологія: підручн. / В.В. Голіна, Б.М. Головкін, М.Ю. Валуйська, О.В. Лисодед та ін.; за ред. В.В. Голіни, Б.М. Головіна. Х.: Право, 2014. 513 с.
5. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання: Наказ Міністерства економіки України від 4 грудня 2006 р. № 367.
6. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджено постановою Кабінету Міністрів України №106 від 31 січня 2007 р.
7. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 25. Ст. 195.
8. Про державні цільові програми: Закон України від 14 березня 2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 25. Ст. 352.
9. Трайтлі В.Ю. Державні цільові програми як об'єкт аудиту ефективності. Вісник університету банківської справи Національного банку України. 2014. № 1 (19). С. 203–207.
10. Абрамов Л.К., Азарова Т.В. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації. Кіровоград: ІСКМ, 2010. 100 с.