

УДК 343.97: 343.85

О. О. Титаренко*кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ІЄРАРХІЯ КЕРІВНИХ ДОКУМЕНТІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГРАМУВАННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Система забезпечення протидії злочинності в сучасних умовах може ефективно функціонувати, маючи надійне нормативно-правове підґрунтя (нормативне поле), яке регламентує і спрямовує розвиток цієї системи. До цього підґрунтя належать керівні документи державної політики в безпековій сфері, що створюють основу стратегічного планування, зокрема концепція, доктрина, стратегія, програми, плани, що регулюють суспільні відносини як у сфері національної безпеки держави, так й у сфері протидії злочинності, яка є складником останньої.

Вироблення ефективної державної політики в суспільстві як науковці, так і політики пов'язують зі стратегічним плануванням, яке набуває особливої актуальності під час розробки та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності.

Серед основних завдань, які покладаються на систему забезпечення протидії злочинності є розробка (внесення змін та доповнень) доктрини, стратегій, концепцій, програм, інших керівних документів, які мають бути скеровані на реалізацію державної політики у сфері протидії злочинності та кримінологічної політики. Щодо останнього, то окремих документів, які б чітко визначали таку політику, немає. Здебільшого окремі напрями цієї політики знаходять своє закріплення в галузевих стратегіях та програмах. Також наголосимо на тому, що, на відміну від практики, у вітчизняній кримінологічній науці ці питання останнім часом ретельно розробляються і є відповідні напрацювання, які заслуговують уваги та можуть виступати підґрунтям для розробки відповідних документів державної політики.

Проте вже тривалий час у прийнятті та реалізації відповідних стратегій, концепцій, програм та планів є певні труднощі, зумовлені відсутністю усталеної системи ієрархії керівних документів державної політики в цілому, а не в окремих її сферах. Невирішення цієї проблеми призводить до незбалансованої державної політики, зокрема у сфері протидії злочинності.

Незважаючи на наявну в Україні нормативно-правову базу з протидії злочинності, що створена за роки незалежності, цей напрям і досі позбавлений цілісної логічно-побудованої системи нормативно-правового забезпечення з чітко вста-

новленою взаємною підпорядкованістю різних документів.

Проблемні питання ієрархії керівних документів державної політики вивчаються в межах декількох наукових напрямів, зокрема аналізу політики національної безпеки, соціально-економічного розвитку держави, протидії злочинності, стратегічного планування та функціонування системи нормативно-правових актів. Проблемам удосконалення стратегічного управління в Україні та оптимізації системи стратегічних документів державної політики присвятили свої наукові роботи такі вітчизняні науковці, як А.В. Баровська, Я.В. Бережний, В.Ю. Богданович, Т.М. Брус, В.П. Горбулін, В.А. Ліпкан, А.І. Семенченко, Г.П. Ситник та ін.

Питання стратегічного планування, зокрема кримінологічного планування, у сфері протидії злочинності досліджували такі українські вчені, як О.М. Бандурка, В.В. Василевич, В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, І.М. Даньшин, А.М. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, О.М. Литвак, С.Ю. Лукашевич, М.Г. Колодяжний, М.М. Ключев та ін.

Метою статті є дослідження ієрархії керівних документів державної політики у сфері протидії злочинності та шляхи її впорядкування. Відповідно до мети, постають такі завдання: дослідити сучасну ієрархію керівних документів стратегічного планування та програмування протидії злочинності на державному рівні, запропонувати шляхи вирішення проблемних питань правового забезпечення державної політики в цьому напрямі.

Формування державної політики в цілому, а також у певній її сфері (зокрема національної безпеки, протидії злочинності) відображається у створенні відповідних офіційних документів, зокрема доктрин, концепцій, стратегій, програм, основних засад, планів тощо, які мають бути чітким орієнтиром за умов безпосередньої реалізації завдань державної політики та досягнення поставленої мети. Ці документи складають картину перспективного бачення розвитку країни, ресурсів, необхідних для його досягнення, політики, спрямованої на отримання й використання цих ресурсів та зумовлюють напрями діяльності органів державної влади. Саме такі документи мають складати основу стратегічного планування, актуальність якого зумовлена його раціональністю

[1, с. 6; 2]. Розроблення вищезгаданих офіційних документів відбувається в контексті державного стратегічного планування. Незважаючи на велику кількість прийнятих на законодавчому рівні доктрин, концепцій, стратегій, програм, планів тощо, в Україні й досі в жодному нормативно-правовому акті комплексно не вирішено проблему затвердження на законодавчому рівні ієрархії таких документів.

На думку вітчизняного вченого А.В. Баровської, відсутність ієрархії та чітко визначених вимог до змістовного наповнення цих документів призводить до того, що відповідні акти одночасно містять положення, притаманні різним видам керівних документів державної політики [2, с. 33]. Вона узагальнила наявні в управлінській науці підходи до розгортання ієрархії керівних документів державної політики: 1) *Доктрина* → *Концепція* → *Стратегія* → *Програма* → *План* (позиція Рада національної безпеки і оборони України); 2) *Доктрина* → *Концепція* → *Стратегія* (В. Горбулін, А. Качинський, А. Нестеров, М. Чернишов); 3) *Концепція* → *Доктрина* → *Стратегія* → *Програма* (Г. Ситник); 4) *Стратегія* → *Концепція* → *Доктрина* → *Програма* (А. Рукшин, А. Кузьменко) [2, с. 41; 3; 4].

Перед тим, як вибудувати певну ієрархію документів стратегічного планування державної політики, зокрема в окремій сфері, є необхідність розглянути понятійний апарат, який використовується для позначення стратегічно-програмних документів у досліджуваному нами аспекті.

Так, у тлумачних словниках «*Доктрина*» (лат. *doctrina*) визначається як наукова або філософська теорія, політична система, керівний теоретичний або політичний принцип [3, с. 213], наукова концепція [4]. Це може бути напрям здійснення державної політики у певній сфері. Доктриною називають також державні акти, в яких відображено і закріплено певні напрями розвитку (реформування) економічного, політичного, соціально-культурного розвитку суспільства, наприклад, доктрина інноваційного розвитку економіки, освіти, медицини, інформаційного суспільства тощо. Так, наприклад, розроблена Доктрина інформаційної безпеки, яка затверджена Указом Президента України № 47/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про доктрину інформаційної безпеки України» від 25 лютого 2017 року. За юридичною природою доктрини становлять специфічний різновид нормативно-правових документів і є обов'язковими до виконання на території держави. Водночас усі приписи (положення), що викладені в актах/доктринах, закріплюють основні цілі, принципи, завдання, етапи реалізації, строки проведення намічених заходів, очікувані результати), є пра-

вовими імперативами, обов'язковими до виконання [5]. Щодо використання цього терміну для позначення базового стратегічного документа у сфері протидії злочинності в Україні слід зазначити, що на державному рівні такі документи майже не приймаються. Існує практика розробки таких документів лише для вирішення проблемних питань в окремих сферах, наприклад, у сфері інформаційної безпеки [6].

Концепція (лат. *conceptio*) здебільшого визначається як система доказів певного положення, система поглядів на те чи інше явище [3, с. 352]. Досить схожими з актами/доктринами є акти/концепції, ухвалені президентом, парламентом, урядом, окремими органами виконавчої влади, іншими державними установами та організаціями. Ця назва, акти/концепції, також є умовною, а схожість полягає у програмовій спрямованості, цільовому і функціональному призначенні, структурі, змісті, а також обов'язковості виконання цих актів владними органами, посадовими особами. Погоджуючись із Є.П. Євграфовою, зазначимо, що витоки цієї схожості знаходяться в етимологічному походженні термінів «доктрина» і «концепція» [7, с. 59]. У сучасний період розвитку української держави акти/концепції набули значної популярності, оскільки вважається, що перш ніж прийняти те чи інше рішення загальнодержавного, відомчого чи місцевого значення, необхідно визначити його концептуальні положення (*ідеї, завдання, цілі, етапи здійснення строки виконання, матеріально-фінансове забезпечення*), а також надати їм належного наукового обґрунтування. Тобто державні акти/концепції у такому сенсі майже нічим не відрізняються від актів/доктрин. Щодо обраного нами напряму дослідження, у сфері протидії злочинності в Україні отримав широке використання цей вид стратегічного документа як для позначення стратегічних, так і програмних документів. Прикладом є такі документи: Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р., Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю (2011), Концепцію боротьби з тероризмом (2013), Концепція комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки [8–11]. Також слід додати, що концепція як документ містить у собі ті положення, які в подальшому визначають стратегію тієї чи іншої діяльності.

Стратегія (грец. *strategia*) визначається як мистецтво підготовки та проведення війни й великих воєнних операцій або мистецтво економічного, суспільного, політичного керівництва масами, що має визначити головний напрям їхніх дій [3, с. 678]; мистецтво планування відповідної діяльності (економічної, наукової і т. д.) на довгострокову перспективу [12]. У безпековій

сфері стратегія відображає вирішальний напрям держави для досягнення заздалегідь визначених цілей і є втіленням відповідної державної політики. Щодо сфери протидії злочинності, то в Україні загальна державна стратегія протидії злочинності не приймалася. Водночас сьогодні є чинні державні стратегії в окремих сферах, наприклад: Стратегія комунікації у сфері запобігання та протидії корупції (2017), Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року (2017), Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року (2017), Стратегія кібербезпеки України (2016), Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року (2013) тощо [13-17].

Програма (грец. *programma*) – план діяльності [3, с. 591]. Державне програмування є окремою стадією єдиного процесу формування та прийняття політико-адміністративних рішень, що за технологією стратегічного планування настає після завершення формування стратегії і має її конкретизувати та деталізувати шляхом розробки та реалізації довго-, середньо- та короткострокових державних цільових програм, які трансформуються у відповідні проекти, плани та бюджети [18]. У сфері протидії злочинності на державному рівні формування відповідних середньострокових програм є найбільш поширеним. Так, наприклад, на державному рівні були розроблені та затверджені такі програми, як Державна програма боротьби зі злочинністю (1993), Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки, Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки, Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки, Державна соціальна програма протидії торгівлі людьми на період до 2020 року (2016) тощо [19, с. 99].

План – це заздалегідь визначена система заходів, яка передбачає певний порядок, послідовність та терміни виконання робіт, операцій, які об'єднанні спільною метою [12]. Плани протидії злочинності або окремим її видам спрямована на деталізацію діяльності суб'єктів, які задіяні на реалізацію програмних та стратегічних заходів у певній сфері. Найчастіше цей вид документа розробляється та затверджується для конкретизації відповідного стратегічного або програмного документа реалізації державної політики.

Проте сьогодні в Україні відсутній базовий документ у сфері стратегічного планування, в якому

була визначення ієрархія відповідних документів реалізації державної політики¹. Так, тривалий час залишається не прийнятим проекту Закону «Про державне стратегічне планування» № 9407 від 03.11.2011 (далі – законопроект № 9407), що має закріпити термінологію, систему та класифікацію таких документів [20]. Окремий авторський проект схожого документа (Про стратегічне планування) тільки у сфері воєнної безпеки України пропонував вітчизняний учений В.І. Строгий [21, с. 241–250]. і навів власне бачення ієрархії документів стратегічного планування у відповідній сфері (*закони* → *стратегії* → *концепції* → *доктрини* → *державні програми* → *інші нормативно-правові акти*), але не розкрив зміст цих документів [21, с. 242].

У подальшому, погоджуючись з А.В. Баровською, законопроект № 9407 потребує доопрацювання та не позбавлений недоліків. Так, у тексті не передбачено концепції та доктрини. Відсутність перших двох видів документів свідчить про винятки з процесу унормування так званих концептуально-доктринальних актів, що характеризуються вищим рівнем абстракції, ширшим колом питань і є первинними щодо стратегій. Винести їх поза межі процесу стратегічного планування, що є предметом законопроекту № 9407, не є доцільним, оскільки в такий спосіб буде порушено створення цілісної ієрархічної системи керівних документів державної політики [2].

На нашу думку, ієрархія стратегічних документів державної політики з урахуванням вищевикладеного, а також враховуючи етимологічне значення термінів, які використовуються в назвах стратегічно-програмних документах, має бути такою: *концепція* (та/або) *доктрина* → *стратегії* → *концепції* → *доктрини* → *державні програми* → *інші нормативно-правові акти*), але не розкрив зміст цих документів [21, с. 242].

Уподальшому, погоджуючись з А.В. Баровською, законопроект № 9407 потребує доопрацювання та не позбавлений недоліків. Так, у тексті не передбачено концепції та доктрини. Відсутність перших двох видів документів свідчить про винятки з процесу унормування так званих концептуально-доктринальних актів, що характеризуються вищим рівнем абстракції, ширшим колом питань і є первинними щодо стратегій. Винести їх поза межі процесу стратегічного планування, що є предметом законопроекту № 9407, не є доцільним, оскільки в такий спосіб буде порушено створення

¹ Слід зазначити, що сьогодні система стратегічного планування в Україні перебуває на стадії розгортання. Базовими нормативно-правовими актами у сфері стратегічного планування сьогодні є закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року, «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року. Протягом останніх років триває процес удосконалення системи стратегічного планування. Про це свідчить «Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів із питань соціально-економічного розвитку України» (2006 рік) та проекти законів «Про державне стратегічне планування» (2011 рік), «Про нормативно-правові акти» (2010 рік) [22; 23].

цілісної ієрархічної системи керівних документів державної політики [2].

На нашу думку, ієрархія стратегічних документів державної політики з урахуванням вищевикладеного, а також враховуючи етимологічне значення термінів, які використовуються в назвах стратегічно-програмних документах, має бути такою: *концепція (та/або) доктрина* → *стратегія* → *програма* → *план заходів*.

Проблема відсутності законодавчого закріплення стратегічних документів державної політики створює певний дисбаланс у формуванні стратегічних документів реалізації державної політики в інших сферах, зокрема в безпековій та протидії злочинності. Що стосується вдосконалення системи стратегічного планування в останніх та унормування стратегічних та програмних документів, то в цьому напрямі останнім часом спостерігається позитивні зрушення. Вони здебільшого пов'язані з прийняттям нового Закону України «Про національну безпеку України» 21 червня 2018 (далі – Закон) [24]. Як підкреслив Президент України Петро Порошенко, після підписання цього документа, Закон України «Про Національну безпеку України» запровадить низку інновацій, серед яких є створення комплексної системи документів стратегічного планування [25]. Так, зі змісту ст. 25 Закону випливає, що стратегічне планування ставить за головну мету забезпечення реалізації державної політики шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектора безпеки й оборони, управління ресурсами та ефективного розподілу. Документами довгострокового планування, окрім інших, визначено «Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України», «Стратегію кібербезпеки України». Передбачено, що на підставі вже розроблених стратегій розробляються інші стратегічні документи та відповідні програми (документи середньострокового планування), а також плани (документи короткострокового планування). На нашу думку, «Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України» буде містити стратегічні напрями протидії злочинності. Як випливає зі змісту ч. 3 ст. 29 Закону, після розробки цієї Стратегії буде створено підґрунтя для розроблення галузевих стратегій і концепцій, державних цільових програм, зокрема у сферах громадської безпеки, міграційної політики, а також для розроблення оперативних планів

та планів застосування сил і засобів у кризових ситуаціях. Це, на нашу думку, є законодавчим закріпленням відповідної ієрархії стратегічних та програмних документів у безпековій сфері. Так, закріплюється відповідна послідовність прийняття таких документів: *базова стратегія* → *галузева стратегія чи концепція* → *державна цільова програма (зокрема в окремій галузевій безпековій сфері)* → *плани*. На наш погляд, цей підхід є послідовним і вписується в загальну модель ієрархії стратегічних документів державної політики, яку ми наводили вище. Проте вважаємо, що до того, як буде сформована відповідна безпекова стратегія, має бути розроблений та затверджений документ, у якому була б відображена відповідна державна політика. Ним може бути як концепція, так і доктрина, або взагалі окремий закон, яким визначається така політика. Проте в аналізованому Законі також не йдеться про розроблення відповідної доктрини в безпековій сфері та/або відповідної концепції на її основі.

Аналіз вітчизняних кримінологічних досліджень щодо стратегії протидії злочинності та програмування такої діяльності в державі показує, що висловлюються наукові позиції щодо доцільності розроблення окремої концепції протидії злочинності в Україні або основ державної політики запобігання злочинності, в якому буде відображено основні концептуальні засади та напрями реалізації державної політики [26, с. 414]. Що ж до питання наявності такої чинної концепції, то з 2015 року в Україні цей базовий документ не прийнято. До того часу діяла Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р.

Але відсутність окремої концепції чи стратегії в цьому напрямі ніяк не означає, що як така державна політика щодо протидії злочинності відсутня². На формування державної політики в цьому напрямі впливають багато чинників, один із них пов'язаний з урахуванням пріоритетів у протидії злочинності, які визначені та схвалені міжнародними інститутами, з якими Україна співпрацює, зокрема ООН (Генеральна Асамблея ООН є ініціатором розробки міжнародних і національних програм боротьби з найбільш небезпечними і поширеними видами злочинів. Комісія ООН із запобігання злочинності та кримінально-

² *Примітка.* Так, сьогодні окремої розробленої та затвердженої доктрини чи концепції, стратегії, програми у сфері протидії злочинності немає. Свого часу до 2015 року була чинна Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р. Метою Концепції було визначено забезпечення ефективної реалізації державної політики саме у сфері профілактики правопорушень шляхом розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов вчинення злочинів, захист інтересів людини, суспільства і держави від протиправних посягань, а також налагодження дієвої співпраці між центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів АРК та громадськістю у зазначеній сфері.

го судочинства), Рада Європи, ОБСЄ, Інтерпол, Європол. Основні вектори державної політики також знайшли своє закріплення в рішеннях Ради національної безпеки й оборони України «Про Стратегію національної безпеки України», «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні» від 6 травня 2015 року; законах України «Про особливості забезпечення державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18.01.2018, «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року, а також в інших галузевих документах стратегічного планування в правоохоронній сфері [24; 27–29].

На основі вже чітко сформованої державної політики у сфері протидії злочинності можуть розроблятися стратегічні та програмні документи такого рівня, як концепція реалізації державної політики у сфері запобігання злочинності; національна стратегія запобігання злочинності; концепція державної програми профілактики правопорушень тощо [30, с. 26].

Як ми вже зазначали, впродовж останніх трьох років на державному рівні спостерігається тенденція щодо посилення стратегічного планування протидії окремим видам злочинності або запобігання злочинності в окремих сферах. Повертаючись знову до ієрархії чинних керівних документів уже в окремих напрямках протидії злочинності, також є певні недоліки у послідовності стратегічного планування та програмування. Наведемо деякі приклади в окремих напрямках.

Протидія тероризму. Незважаючи на актуальність цього напрямку протидії злочинності, в цій сфері протягом 2015–2018 років окрема стратегія чи концепція на державному рівні не була розроблена та не затверджувалась. Сьогодні ще залишається чинною Концепція боротьби з тероризмом 2013 року, схваленої Указом Президента України від 25.04.2013 № 230/2013 [11], хоча вона концептуально вже не відповідає сучасним загрозам та оновленій стратегії національній безпеці України.

Протидія незаконній міграції. Організація протидії злочинам у цій сфері залежить від чітко сформованої міграційної політики. Протягом 2015–2018 років окрема стратегія на державному рівні була розроблена. Так, розпорядженням КМУ від 12 липня 2017 р. № 482-р була схвалена Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року [17]. Також окремі заходи в цій сфері передбачені в Рішенні Ради національної безпеки й оборони України від 1 березня 2018 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики», введене в дію Указом Президента України від 17 березня 2018 року № 72/2018 [31]. Водночас залишається нерозробленою та

неприйнятною державна програма з реалізації державної міграційної політики, а План заходів на 2018–2021 роки з реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року Урядом був затверджений із значним запізненням – 29 серпня 2018 року [32].

Протидія незаконному обігу наркотиків. У цьому напрямі хоча останнім часом і схвалена КМУ Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року, проте окрема програма не розроблялась, план заходів із реалізації схваленої Стратегії затверджувався КМУ лише на 2015 рік [16; 33], план заходів із реалізації Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року на 2016–2018 роки сьогодні відсутній.

Протидія корупції. Сьогодні хоча і є схвалений урядом 25.04.2018 проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки», який кореспондується зі Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», проте станом на січень 2019 року цей стратегічний документ ще не прийнятий [34]. Наслідком цього є те, що сьогодні Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2018–2020 роки також залишається ще не розробленою.

Протидія злочинам, що посягають на кібербезпеку. В умовах гібридної війни Російської Федерації проти України все частіше об'єктом посягання становиться кіберпростір. Із метою перегляду державного підходу до забезпечення кібербезпеки та протидії злочинам у цій сфері останнім часом були вжиті активні кроки, зокрема затверджені указами Президента України Стратегія кібербезпеки України (2016), Доктрина інформаційної безпеки України (2017), прийнятий Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 (Закон набув чинності 09.05.2018, але в ньому фактично дублюються окремі положення вже затвердженої Стратегії – курсив Т.О.), розпорядженнями КМУ затверджені плани заходів на 2017 та на 2018 роки відповідно до реалізації Стратегії кібербезпеки України [6; 14; 35; 36]. Але окрема державна програма у сфері забезпечення кібербезпеки ще не розроблена.

Підбиваючи підсумки всього викладеного вище, можна сформулювати такі висновки:

1) неузгодженість на державному рівні узагальнювального поняття, системи та ієрархії стратегічних документів призводить до неефективності стратегічного планування у сфері протидії злочинності в Україні;

2) державні концепція, стратегія та комплексна цільова програма протидії злочинності відсутні. Проте відповідна ієрархія стратегічних документів лише частково прослідковується під час формування та реалізації державної політики

протидії окремими видам злочинності, зокрема це стосується протидії тероризму, незаконній міграції, незаконному обігу наркотиків, корупції, злочинам, що посягають на кібербезпеку;

3) незважаючи на кількість прийнятих за останні роки різноманітних концепцій, доктрин, програм, спрямованих на протидію окремим видам злочинності або на декриміналізацію відповідної сфери, цей напрям залишається позбавлений цілісної системи/ієрархії документів стратегічного характеру;

4) доцільно реанімувати та доопрацювати законопроект «Про державне стратегічне планування», тому вважаємо за доцільне врахувати в його тексті такі елементи: чітко визначити та обґрунтувати ієрархію керівних документів державної політики не тільки в цілому, а і в окремих сферах, зокрема безпековій (концепція/доктрина, стратегія, програма, план); щодо кожного виду документа передбачити форму та механізм набуття чинності (*підтримуємо точку зору А.В. Баровської – курсив Т.О.*);

5) щодо ієрархії документів стратегічно-програмного забезпечення державної політики протидії злочинності з урахуванням тенденції у сфері стратегічного планування державної політики, положень Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року пропонується визначити його так: *концепція (та/або) доктрина → базова стратегія → галузева стратегія чи концепція → державна цільова програма (в тому числі в окремій галузевій безпековій сфері) → плани*. Така ієрархія стратегічних документів у цій сфері є послідовною і вписується в загальну модель ієрархії стратегічних документів державної політики та може бути врахована у програмуванні та плануванні протидії злочинності на регіональному рівні.

Література

1. Берданова О., Вакулєнко В., Тертичка В. Стратегічне планування. Навчальний посібник. Львів: ЗУКЦ, 2008. 138 с.
2. Баровська А.В. Структура керівних документів державної політики в інформаційній сфері: загальні проблеми та шляхи впорядкування». URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/572/> (дата звернення: 29.07.2018); Баровська А. В. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери): аналіт. доп. Київ: НІСД, 2011. 88 с.
3. Словниках Сучасний тлумачний словник української мови: 60000 слів / За заг. Ред. Д-ра філол. Наук, проф. В.В. Дубічинського. Харків: ВД «ШКОЛА», 2007. 832 с.
4. Толковий словарь русского языка. Словарь Ожегова. URL: <http://www.ozhegov.com/words/7449.shtml>.
5. Євграфова Є. Доктрини і концепції в правовій системі України: форми і сфери застосування. Право України. 2010. № 5. С. 77–84.

6. Указ Президент України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» від 25 лютого 2017 року № 47/2017. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/439.html>.

7. Євграфова Є.П. Доктрина у правовій науці і юридичній практиці. Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 2 (73). С. 52–62.

8. Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1209-2011-p>.

9. Концепція комплексної програми профілактики правопорушень на 2006-2008 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. № 116-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/30530491>.

10. Указ Президента України «Про Концепцію державної політики в сфері боротьби з організованою злочинністю» від 21 жовтня 2011 року № 1000/2011. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1000/2011>.

11. Указ Президента України «Про Концепцію боротьби з тероризмом» від 25.04.2013 № 230/2013. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/230/2013>.

12. Большой толковый словарь русского языка. Гл. ред. С. А. Кузнецов. Первое издание: Санкт-Петербург: Норинт, 1998. URL: <http://gramota.ru/slovari/info/bts>.

13. Розпорядження КМУ Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції від 23 серпня 2017 р. № 576-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/250225713>.

14. Стратегія кібербезпеки України, затверджена Указом Президента України від 15 березня 2016 року № 96/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96/2016>.

15. Розпорядження КМУ Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року від 14 червня 2017 р. № 481-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/250145241>.

16. Розпорядження КМУ Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року від 28 серпня 2013 р. № 735-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/246715472>.

17. Розпорядження КМУ Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/250149647>.

18. Семенченко А.І. Розробка категорійно-понятійного апарату стратегічного планування з державного управління забезпеченням національної безпеки. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07saiznb.htm> (дата звернення: 25.12.2018).

19. Голіна В.В. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2011. 120 с.

20. Проекту Закону «Про державне стратегічне планування» № 9407 від 03.11.2011. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41685

21. Строгий В.І. Сектор безпеки і оборони України. Потенційні та реальні загрози у сфері державної безпеки: монографія. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. 560 с.

22. Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р. № 504-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-p>.

23. Проект Закону «Про нормативно-правові акти» № 7409 від 01.12.2010. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.

24. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

25. Закон про надбезпеку має низку інновацій: створення системи документів стратегічного планування та запровадження цивільного контролю – Президент. URL: adm.dp.gov.ua/ua/news/zakon-pro-nacbezpeku (дата звернення – 06.07.2018).

26. Литвинов О.М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні: Монографія. Харків: Вид-во Харк. Нац. ун-ту внутр. справ, 2008. 446 с.

27. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 року № 287/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

28. Указ Президента України від 16.06.2015 № 341/2015 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341/2015/paran5#n5>.

29. Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18.01.2018 № 2268-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

30. Голіна В.В., Лукашевич С.Ю., Колодязний М.Г. Державне програмування і регіональне планування заходів запобігання злочинності в Україні; за заг. ред. В.В. Голіни. Харків: Право, 2012. 304 с.

31. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 березня 2018 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики» 17 березня 2018 року № 72/2018. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/470.html>.

32. Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів на 2018-2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» від 29 серпня 2018 року № № 602-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/602-2018-р>.

33. Розпорядження КМУ Про затвердження плану заходів на 2015 рік з реалізації Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року від 25 березня 2015 р. № 514-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248182782>.

34. Уряд 25.04.2018 схвалив проект Закону України Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-proekt-zakonu-ukrayini-pro-antikorupciynu-strategiyu-na-2018-2020-roki>.

35. Закон України Про основні засади забезпечення кібербезпеки України від 05.10.2017 № 2163-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>.

36. Розпорядження КМУ Про затвердження плану заходів на 2017 рік з реалізації Стратегії кібербезпеки України від 10 березня 2017 р. № 155-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249807504>.

Анотація

Титаренко О. О. Ієрархія керівних документів стратегічного планування та програмування у сфері протидії злочинності. – Стаття.

Окреслено основні проблеми визначення ієрархії стратегічних документів державної політики в Україні, зокрема у сфері протидії злочинності. Наведено документи стратегічного планування та програмування державної політики у сфері протидії злочинності. Визначено недоліки у формуванні стратегічно-програмних документів із протидії тероризму, незаконній міграції, незаконному обігу наркотиків, корупції, а також злочинам, що посягають на кібербезпеку. Виявлено перспективи вдосконалення системи ієрархії стратегічних документів у сфері протидії злочинності.

Ключові слова: стратегічне планування, програмування, протидія злочинності, керівні документи державної політики, концепція, стратегія, програма, план.

Аннотация

Титаренко А. А. Иєрархия руководящих документов стратегического планирования и программирования в сфере противодействия преступности. – Статья.

Показаны основные проблемы определения иєрархий стратегических документов государственной политики в Украине, в том числе в сфере противодействия преступности. Наводятся документы стратегического планирования и программирования государственной политики в сфере противодействия преступности. Указаны недостатки в формировании стратегических и программных документов по противодействию терроризму, незаконной миграции, незаконному обороту наркотиков, коррупции, а также преступлениям посягающие на кибербезопасность. Определены перспективы совершенствования системы иєрархии стратегических документов в сфере противодействия преступности.

Ключевые слова: стратегическое планирование, программирование, противодействие преступности, руководящие документы государственной политики, концепция, стратегия, программа, план.

Summary

Titarenko A. A. Iєrarchy of main documents of strategic planning and programming in the sphere of counteraction crime. – Article.

The article outlines the main problems of determining the hierarchy of strategic documents of state policy in Ukraine, including in the area of combating crime. The author stresses that for a long time there is a discrepancy at the state level regarding the definition of a generalized notion, system and hierarchy of strategic documents, which leads to the ineffectiveness of strategic planning in the sphere of combating crime in Ukraine. The documents of strategic planning and programming of the state policy in the field of counteraction crime are presented.

Key words: strategic planning, programming, crime prevention, government policy documents, concept, strategy, program, plan.