

ПОТОМСЬКА Н.А., кандидат юридичних наук
(Міжрегіональна фінансово-юридична академія)

УДК 343.8

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФІЛАКТИКИ ЗЛОЧИНІВ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті досліджено питання вдосконалення нормативно-правового регулювання криміналістичної профілактики органами прокуратури.

Ключові слова: криміналістична профілактика, прокуратура.

В статье исследуется вопрос совершенствования нормативно-правового регулирования криминалистической профилактики органами прокуратуры.

Ключевые слова: криминалистическая профилактика, прокуратура

In the article investigational question of perfection normatively legal adjusting of criminalistics prophylaxis by the organs of office of public prosecutor.

Keywords: criminalistics prophylaxis, office of public prosecutor.

Вивчення й аналіз вітчизняної законодавчої та відомчої нормативної бази, що регламентує діяльність правоохоронних органів щодо запобігання і профілактики злочинності в Україні, вказує на те, що цим проблемам не приділяється достатньої уваги.

Конституція України у формі загальних засад закріпила, що права та свободи людини і громадянина є невід'ємними й не можуть порушуватися або нехтуватися. Отже, заходи запобігання не можуть пригнічувати людину, принижувати її честь та гідність. Однак застосування запобіжних заходів нерідко може бути поєднане із вжиттям певних обмежень до особи. Так, наприклад, ст. 29 Основного Закону, встановлюючи, що кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність, припускає можливість у разі нагальної необхідності запобігти злочинові застосування до особи уповноваженими органами утримування під вартою як тимчасовий запобіжний захід.

Проаналізувавши вітчизняну законодавчу базу у сфері профілактики злочинів і правопорушень органами прокуратури, можна зазначити, що в Україні створено правове поле для діяльності держави та її органів із запобігання злочинам і іншим правопорушенням. Правовою системою з питань правового регулювання запобіжної діяльності органів прокуратури складають Конституція України, Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Кримінально-виконавчий кодекс України, Податковий Кодекс України, Закони України «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Державну податкову службу України» тощо та підзаконні нормативно-правові акти, які прийняті в останні роки. До них належать постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» від 20.12.2006 р. № 1767, указ Президента України «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» від 09.02.2004 р. № 175/2004 тощо.

Попереднє вивчення цих актів, на жаль, показало, що їх зміст та положення мають розгалужений та декларативний характер, зокрема, у нормативно-правових актах обов'язки, права, правові засоби запобігання злочинів органами прокуратури предметно не регламентовано.

Вирішення цієї проблеми, як нам здається, можливо через прийняття спеціального законодавчого акта, який би комплексно регулював діяльність всіх правоохоронних органів щодо запобігання й профілактики злочинів. Тим паче що потреба в цьому назріла вже досить давно. Так, пропозиції щодо прийняття саме такого нормативно-правового акта вносилися ще у 70-х роках минулого століття. Ще за радянських часів велася робота з розроблення проекту союзних Основ законодавства щодо запобігання (або профілактики) злочинності, яка, на жаль, не знайшла свого завершення і дотепер, уже в умовах існування незалежної України. Зокрема, існуючий проект Закону України «Про профілактику злочинів» від 12.05.1998 р. було офіційно зареєстровано у Верховній Раді України, запропоновану редакцію законопроекту було прийнято в першому читанні. Проте перед другим читанням від Юридичного Управління Секретаріату



Верховної Ради України надійшов негативний відгук, яким проект визнано таким, що суперечить Конституції та законам України, Загальній декларації прав людини та Конвенції про захист прав і основних свобод людини і, врешті-решт, знято з розгляду. Робота над проектом час від часу тривала у Міністерстві внутрішніх справ України, але не знаходила підтримки інших державних інституцій, зокрема Прокуратури України. Згодом мала місце пропозиція народних депутатів, яка була врахована Комітетом Верховної Ради України, змінити назву «Про профілактику злочинів» на «Про соціальну профілактику правопорушень в Україні», що, на нашу думку, було невірним й недоцільним, оскільки мова ведеться не про соціальну профілактику, а про профілактику злочинів.

Постановою Верховної Ради України «Про неприйнятність проекту Закону України «Про профілактику злочинів» № 326 від 20.03.2000 р. встановлено, що у зв'язку з неконституційністю (невідповідністю ст. 8 та ч. 3 ст. 22 Конституції України) проекту Закону України «Про профілактику злочинів» та відповідно до ст. 91 Конституції України, пп. 2 ст. 3.5.1, пп. 2 ст. 3.5.5, чч. 1, 2 та 4 ст. 3.5.7 Регламенту Верховної Ради України проект Закону України «Про профілактику злочинів» визнано неприйнятним.

Перш ніж розглядати проблему прийняття Закону України «Про профілактику злочинів», слід, як нам здається, принципово визначитися щодо його основної мети, завдань, предмета та меж нормативно-правового регулювання.

Сьогодні, коли законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти з питань попередження злочинів на загальнодержавному і відомчих рівнях формуються та приймаються головним чином за галузевою й видовою спрямованістю, закон про профілактику злочинів повинен містити норми, що складають основи попередження та профілактики правопорушень і злочинності в цілому в Україні.

Закон України «Про профілактику правопорушень» має відповідати Конституції України й іншим чинним законодавчим актам та повинен бути ототожнений із нинішніми реформуваннями у сфері державної політики. Саме профілактична діяльність повинна виключати різні чинники, які породжують злочинність. Важкий та складний процес ліквідації повинен проводитися усіма можливими правовими засобами, оскільки важливіше попередити злочин або правопорушення, не дати йому здійснитися, ніж згодом виявляти та розслідувати вже здійснене негативне явище.

Нам вважається, що доцільно було б пропонувати нову редакцію проекту Закону України із назвою «Про профілактику правопорушень в Україні», який би визначав систему заходів, спрямованих на охорону прав і свобод людини й громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою та безпеки України від протиправних посягань, профілактику правопорушень, і порядок їх здійснення органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку, окремими громадянами, а також права та обов'язки державних органів і організацій, що проводять роботу з профілактики правопорушень, та осіб, щодо яких здійснюються зазначені заходи. Зазначимо, що Проект повинен передбачати порядок здійснення державою контролю за виконанням вимог законодавства з профілактики правопорушень та відповідальність за невиконання або неналежне виконання обов'язків суб'єктами профілактики.

Пропонуємо профілактикою правопорушень визнати обов'язкову діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, у тому числі громадських організацій, спрямована на виявлення та усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень, а також виявлення осіб, схильних до вчинення правопорушень, та застосування заходів до їх виправлення.

У рамках даної проблематики також хотілося б торкнутися питання про такі важливі документи у сфері запобігання злочинності, як програми та плани протидії злочинності органами прокуратури, що видаються на виконання норм законів. Ці юридичні документи можуть сприяти налагодженню відносин у зазначеній сфері та розрізняються між собою тим, що програми, на відміну від планів, містять більш глобальні заходи, що спрямовані на вирішення стратегічних завдань.

Перші комплексні програмні документи з профілактики злочинності органами прокура-



тури були розроблені майже відразу після здобуття Україною незалежності. Проте жоден із них не привів до очікуваних результатів. Причиною недоцільності цих програм, як і багато інших процесів державотворення тієї пори, стали недоліки, що були характерні для процесів державного планування Радянського Союзу, адже не вистачало ані часу, ані можливостей.

Якісно новим програмним документом у сфері запобігання злочинності взагалі й у сфері оподаткування зокрема, стала Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки, в якій були закріплені такі позитивні здобутки: визначення завдання контролю над криміногенною ситуацією у державі; визначення форм підвищення ефективності координації діяльності правоохоронних і контролюючих органів у боротьбі зі злочинністю; акцентування на удосконаленні взаємодії суб'єктів протидії злочинності; системний підхід до формування нормативно-правової бази; створення економічних, політичних, правових, інформаційних, моральних, організаційних і технічних передумов для усунення або нейтралізації регіональних криміногенних факторів тощо.

Разом з тим Комплексна програма не була позбавлена недоліків, наприклад: у ній фактично відсутній прогноз розвитку кримінальної ситуації в країні та оцінка ефективності раніше вжитих профілактичних заходів; не визначено питання щодо здійснення етапного контролю за ходом реалізації програми в цілому або окремих її розділів; критично низькою є ресурсна забезпеченість профілактичних заходів; передбаченими заходами не забезпечено підготовку і підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з найнебезпечнішими або новими видами злочинів; в самій системі заходів не закладено можливість корегування програми в процесі її реалізації тощо.

Прийняття Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки дало можливість деякою мірою стабілізувати злочинність.

Мета Програми полягала у запобіганні виникненню умов, що сприяють вчиненню правопорушень, удосконаленні методів роботи з їх профілактики, забезпеченні захисту конституційних прав та свобод людини на основі чітко визначених пріоритетів, створенні умов для проведення ефективної правової та виховної роботи серед населення, поступового нарощування зусиль у цій справі правоохоронних органів, центральних і місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та громадськості [1].

Вважаємо, що до проекту Закону України «Про соціальну профілактику правопорушень в Україні» [2], на нашу думку, необхідно внести статтю щодо найуразливіших сфер життя, зокрема у сфері оподаткування, стосовно ухилень від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), які потребують застосування певних заходів профілактичного впливу відповідними правоохоронними органами України.

Вивчення досвіду боротьби із злочинами у сфері оподаткування розвинутих країн продемонструвало, що система оподаткування є основним інструментом регулювання економіки. Оподаткування – це не тільки джерело великої частини доходів держави, а й один з найважливіших важелів державного впливу на сферу бізнесу.

З ростом податкового тягаря в багатьох країнах світу потенційні вигоди від ухилення від податків стають все більш привабливими для платників податків. Щоб протистояти діям недобросовісних платників податків, порушення при оподаткуванні законодавством багатьох країн віднесені до податкових злочинів та проступків.

На підставі аналізу зарубіжного досвіду діяльності спеціальних органів, що здійснюють контроль за сплатою обов'язкових платежів та притягують до відповідальності за ухилення від їх сплати та інші порушення законодавства у галузі оподаткування, можна зробити ряд висновків.

До заходів поліпшення обліку та сплати податків можна віднести: розширення бази збору податків; розширення бази оподаткування за рахунок поширення реального податкового тягаря на сфери, в яких найчастіше практикується ухилення від сплати податків; вирівнювання умов оподаткування за рахунок різкого скорочення податкових пільг.

Основний комплекс запобіжних засобів слід спрямувати на протидію корупції в державному апараті, в органах, що контролюють процес і точність сплати податків до державного бюджету. Тут важливо ліквідувати розрив між заробітною платою державних службовців і ринковими цінами на товари і послуги, що в принципі доки є проблемою у всіх країнах колишнього СНД. Низька оплата праці цих службовців створює умови для найбільшої корумпованості.



Для ефективного функціонування суб'єктів профілактики необхідно, щоб учасниками профілактичної діяльності чітко визначалися об'єкти діяльності та мета роботи, їх функції не дублювалися, забезпечувалася їх взаємодія і обсяг повноважень мав правову регламентацію.

З метою реалізації профілактичних заходів у компетенцію податкових органів входить узагальнення й аналіз причин порушення податкового законодавства, вжиття заходів щодо їх запобігання та усунення.

Зрозуміло, що державна політика протидії податковим злочинам може бути ефективною лише в тому випадку, якщо вона здійснюється в тісній єдності із соціально-економічними, організаційно-правовими і іншими заходами, у тому числі і глобального масштабу. Саме тому реалізація державної політики протидії податковим злочинам – це загальнодержавне завдання, завдання всіх органів держави. Органи, що застосовують закони, перебувають в епіцентрі цієї важливої роботи.

Характеризуючи проблему профілактики злочинності у сфері оподаткування, потрібно застосовувати цілий комплекс заходів, а саме: інформування громадян – потенційних платників податків про розвиток правозастосовної практики у справах про податкові правопорушення і злочини; спрощення й більша збалансованість податкової системи; усунення прогалин у законодавстві щодо податкових правовідносин, які «провокують» на здійснення злочинів; збільшення ризику залучення до відповідальності за здійснення податкових правопорушень і злочинів; розробка спеціальних заходів виховного характеру платників податків; поступове підвищення правової й податкової культури громадян; проведення податкової амністії з метою часткової легалізації капіталів і запобігання їх переміщення за межі країни; розробка кримінально-правової політики по боротьбі з податковими правопорушеннями й злочинами; інформування платників податків про те, куди, у якій кількості й на яку мету (враховуючи закритість деяких витрат) ідуть сплачені податки; заохочення сумлінних платників податків; робота над створенням і зміцненням позитивного іміджу працівників правоохоронних органів і податкової служби; повернення у правове русло деяких іноземних юридичних і фізичних осіб, що здійснюють комерційну діяльність на території держави й ухиляються від сплати податків; створення рівних умов для всіх категорій платників податків; поліпшення матеріальної забезпеченості працівників податкової поліції й податкових органів, накопичення високопрофесійних кадрів; розробка нормативних актів, спрямованих на регулювання найбільш криміногенних галузей фінансово-господарчої діяльності платників податків (торгівля, виробництво й реалізація підкачизних товарів); усунення в порядках реєстрації й ліцензування юридичних осіб і приватних підприємств положень, що сприяють ухилянню від сплати податків і зборів.

Держава повинна стимулювати і зобов'язувати контролюючі та правоохоронні органи здійснювати профілактику злочинів. Вирішенням даного питання, на нашу думку, буде розробка та прийняття Закону України «Про профілактику правопорушень в Україні». На сьогоднішній день Україна потребує вдосконалення нормативно-правового регулювання криміналістичної профілактики злочинів у сфері оподаткування, яке полягає у виявленні та усуненні основних недоліків саме криміналістичного характеру.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006р. № 1767 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1767-2006-%EF>.

2. Про соціальну профілактику правопорушень в Україні: Проект Закону України від 12.05.1998 року, реєстраційний № 924 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.kiev.ua/osmir/tables/11_99/tab109240002.html.

Надійшла до редакції 06.11.2012

