

УДК [343.973]

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i83.117>

Р. П. Іжевський

ОСНОВНІ ДЕТЕРМІНАНТИ НЕЗАКОННОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ

Постановка проблеми. Детермінантами незаконного використання бюджетних коштів у сфері дорожнього господарства є недоліки державної політики, запізнілі реформи децентралізації управління, застарілі та неефективні заходи фінансово-контролю за законністю використання бюджетних коштів тощо. Вони сприяють унормуванню в професійній діяльності розпорядників та одержувачів явища незаконного використання бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Предметне вивчення кримінологічної літератури, контент-аналіз публікацій показав, що проблемі детермінант злочинності в сфері будівництва доріг не приділено достатньої уваги.

Мета статті полягає в спробі встановити та охарактеризувати основні детермінанти незаконного використання бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Кримінологічна детермінація пояснює закономірний розвиток і взаємозв'язок суспільного буття із суспільною свідомістю через відносини між людьми, різні види діяльності, в тому числі злочинної [4, с. 1]. Б.М. Головкін до особливостей криміногенних чинників злочинності пропонує відносити «спорідненість явищ і процесів із злочинністю, властивість об'єктів породжувати злочинність, викликати злочинну поведінку» [2, с. 106]. За такого підходу детермінуючий вплив здійснюється в першу чергу на свідомість та волю людей, що зумовлює в подальшому вибір протиправного варіанту поведінки.

Постійний детермінуючий вплив на свідомість та поведінку розпорядників та одержувачів бюджетних коштів здійснюють, зокрема, бюджетно-фінансові, фінансово-господарські, організаційно-управлінські, криміногенні чинники.

До *бюджетно-фінансових детермінант* незаконного використання бюджетних коштів належать: хронічне недофінансування потреб галузі; можливість суттєво завищувати необхідні обсяги бюджетних видатків на етапі планування та формування бюджетного запиту; наявність дискреційних повноважень у головного розпорядника щодо формування та розподілу коштів субвенції на виконання будівельних і ремонтних робіт; непропорційний розподіл бюджетних видатків затверджених на потреби дорожнього господарства; можливість перерозподілу затверджених бюджетних асигнувань у розрізі економічної класифікації видатків; понаднормативне збільшення видатків на проведення будівельних і ремонтних робіт; виділення бюджетних асигнувань на об'єкти, що перебувають на непідконтрольній території України.

Автомобільні дороги України мають велику протяжність (близько 169,7 тис. км), а також значну розгалуженість автошляхів за регіонами. Це в свою чергу вимагає виділення чималих бюджетних асигнувань. Втім, виділені кошти не завжди йдуть

на цілі, визначені у паспортах бюджетних програм. Зокрема, у звітах Укравтодору про виконання паспортів бюджетних програм за 2018 рік міститься інформація про фактично відремонтовані та реконструйовані 987,6 км. автомобільних доріг [6]. За аналогічний період 2017 року кількість фактично відремонтованих та реконструйованих автомобільних доріг склала 931,5 км. При цьому в 2018 році розмір бюджетних видатків на проведення будівельних і ремонтних робіт порівняно із 2017 роком було збільшено майже вдвічі. Це призводить до збільшення розриву між показниками фінансування та фактично виконаним обсягом робіт та послуг.

Пояснити такі тенденції можна через існування *об'єктивних* та *суб'єктивних* причин. До об'єктивних слід віднести інфляцію, здорожчання основних дорожньо-будівельних матеріалів (бітум, щебінь, асфальтобетонні суміші, паливо), збільшення вартості оплати нормо-годин техніки та оренди основних засобів виробництва. До суб'єктивних – різноманітні маніпуляції та шахрайські дії розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Незаконна діяльність останніх, скоріш за все, призводить до розкрадання бюджетних коштів, що виділяються на потреби галузі. Недофінансування потреб галузі призводить до того, що суб'єкти господарювання змушені здешевлювати вартість проведених робіт та послуг за рахунок зміни технології будівельних і ремонтних робіт, використання неякісних матеріалів, недотримання стандартів проведення подібних робіт тощо.

Наступним чинником бюджетно-фінансового характеру є реально існуюча можливість суттєво завищувати кошторис дорожньо-будівельних робіт. Показово, що підвищені ризики для штучного завищення вартості дорожньо-будівельних робіт існують практично на всіх стадіях бюджетного процесу, починаючи від формування бюджетного запиту до проведення взаєморозрахунків. За оцінками опитаних експертів завищення вартості робіт на етапі планування відбувається у 39% випадків, на етапі визначення виконавця – 11% випадків, на етапі проведення взаєморозрахунків – 50% випадків.

Наявність дискреційних повноважень у головного розпорядника щодо формування та розподілу коштів субвенції щодо доріг місцевого значення значно обмежує повноваження місцевих адміністрацій. За такої ситуації останні позбавлені реальної можливості формувати помісячний та річний розпис державного бюджету, вносити зміни до них у розрізі капітальних та поточних видатків.

Результати проведеного дослідження дають підстави стверджувати, що у сфері дорожнього господарства існує непропорційний розподіл бюджетних видатків, затверджених на потреби галузі. Традиційно перерахування лівової частина коштів здійснюється в останній квартал бюджетно-фінансового періоду. Це створює сприятливі умови для незаконного використання бюджетних коштів.

Важливим криміногенним чинником, який сприяє подібним зловживанням з боку підрядників та замовників, є можливість перерозподілу затверджених бюджетних асигнувань у розрізі економічної класифікації видатків. За такого підходу замість капітального ремонту виконують поточний середній або дрібний. В той же час, оплата виконаних робіт і послуг проводиться як за капітальний. Сприяє цьому, крім іншого, понаднормативне збільшення видатків на проведення будівельних і ремонтних робіт, яке може бути викликано різноманітними причинами.

Уваги потребує поширення випадків привласнення бюджетних коштів, які виділяються на дороги, що не знаходяться в управлінні замовника. Суть подібної схеми привласнення бюджетних коштів полягає у включенні до переліку об'єктів, що надаються замовником робіт, ділянки автомобільних доріг, що перебувають на непідконтрольній території України (території Луганської та Донецької областей)¹.

Фінансово-господарські детермінанти незаконного використання бюджетних коштів включають підготовку проектно-кошторисної документації за завідомо завищеною вартістю або виготовлення її суб'єктами без відповідних повноважень; відсутність фіксованих початкових та кінцевих термінів проведення будівельних і ремонтних робіт; потенційна можливість укласти необґрунтовані додаткові угоди; неповнота та несвоечасність розрахунків із підрядниками та субпідрядниками; здійснення безпідставних авансованих платежів.

Слід зауважити, що виготовлення проектно-кошторисної документації є найголовнішим моментом на етапі виконання бюджету. Разом з тим, досить часто до складу проектно-кошторисної документації включаються обсяги робіт, які виконуватись не повинні, які не передбачені за технологією або які є фінансово необґрунтованими. Крім того, проектна документація досить часто виготовляється сумнівними організаціями, які не мають належних сертифікатів для проведення такої діяльності. Це дозволяє збільшувати вартість самої проектно-кошторисної документації у декілька разів, а також коригувати кінцевий кошторис в ручному режимі.

Відсутність фіксованих початкових та кінцевих термінів проведення дорожньо-будівельних робіт призводить до необґрунтованого збільшення фінансових витрат. Практика показує, що замовник досить часто не в змозі чітко визначити орієнтовну вартість предмету закупівлі. Через це на етапі закупівлі встановлюється тільки орієнтовна вартість, основна ж ціна договору визначається як договірна та уточнюється із підрядником перед початком основного етапу робіт або після їх завершення. Особливого поширення така практика набула у закупівлях, що здійснюються за переговорною (неконкурентною) процедурою. Це створює можливості для укладення додаткових угод до основного договору. Такі угоди часто є необґрунтованими і спрямованими виключно на збільшення кількості бюджетних видатків. Це в свою чергу призводить до здорожчання кошторису.

Проведене анонімне експертне опитування показало, що необґрунтоване завищення вартості робіт виступає рушійною детермінантою розкрадань у сфері будівництва автомобільних доріг. Такої позиції дотримуються 39,9% опитаних респондентів. Паралельне вибіркове узагальнення матеріалів кримінальних проваджень засвідчило значно вищі показники: у 87,8% проаналізованих провадженнях привласнення бюджетних коштів відбувалось завдяки завищенню цін при виконанні дорожньо-будівельних робіт.

¹ До прикладу, за інформацією ГО «Центр протидії корупції» у березні 2018 року САД у Луганській області «уклала угоду з ТОВ «Євро-Буд Компані», згідно якої вартість виділених бюджетних коштів на непідконтрольній території склала 17,8 млн грн. Слід зазначити, що такі випадки зловживань непоодинокі [8].

Неповнота та несвоечасність розрахунків із підрядниками та субпідрядниками формують кредиторську заборгованість, яку часто доводиться гасити за рахунок майбутніх надходжень або видатків, що мають інше цільове призначення. Систематичні невиконання заробітної плати найманим працівникам з боку підрядників призводить до того, що останні вдаються до розкрадань основних дорожньо-будівельних (бітуму, щебеню, палива). В гіршому випадку робітники починають відходити від встановлених стандартів будівництва автомобільних доріг, а отримані надлишки виробництва реалізують із комерційною метою.

Здійснення безпідставних авансових платежів відбувається в трьох основних формах: 1) за роботи та послуги, виконані не в повному обсязі; 2) за повторно виконані роботи та послуги; 3) за фактично невиконані роботи та послуги.

До організаційно-управлінських детермінант явища незаконного використання бюджетних коштів належать: наявність декількох центрів управління дорожнім господарством; монополія Укравтодору на розпорядження бюджетними коштами та виконання дорожньо-будівельних робіт підпорядкованими йому підприємствами; неефективна політика управління дорожнім господарством; відсутність уніфікованих критеріїв для визначення пріоритетності проведення дорожньо-будівельних робіт; відсутність незалежного внутрішнього контролю за дотриманням стандартів дорожньо-будівельних робіт; скасування обов'язкових форм статистичної звітності щодо кількості відремонтованих автомобільних доріг; недостатній рівень проведення претензійно-позовної роботи.

Автомобільні дороги місцевого значення з 2018 року перейшли в управління місцевих державних адміністрацій. Така децентралізація дорожнього господарства не ліквідувала існуючі ризики монопольного становища Укравтодору. В останні 27 років управління галуззю в односторонньому порядку та цільове використання бюджетних асигнувань здійснював єдиний орган центральної влади – Укравтодор. У дорожньому господарстві склалась ситуація, за якої всі фінансові потоки зосереджувались в одних руках, адже Укравтодор одночасно виступав розпорядником, замовником та одержувачем лівової частини виділених бюджетних асигнувань. За результати проведеного опитування, 19,8% експертів вважають монополію Укравтодору на розпорядження бюджетними коштами та виконання дорожньо-будівельних робіт підпорядкованими йому підприємствами однією з основних сприятливих умов для вчинення розкрадань у галузі.

Погіршує загальну ситуацію й те, що профільні відомства ведуть неефективну політику управління дорожнім господарством. Рахунковою палатою України в 2019 році за результатами аудиту фінансової діяльності окремих САД у 8 областях України «встановлено неефективне використання коштів субвенції на загальну суму 607, 3 млн грн, з них використання коштів з порушенням законодавства – 265,7 млн грн [5, с. 35–36]. Це один із ключових організаційно-управлінських чинників явища незаконного використання бюджетних коштів у сфері дорожнього господарства.

Сприяє такій ситуації, серед іншого, відсутність у розпорядників бюджетних коштів єдиних уніфікованих критеріїв для визначення об'єктів, які потребують першочергових заходів із виконання поточного та капітального ремонтів.

Крім цього, відсутній також єдиний перелік об'єктів дорожньої інфраструктури, на які виділяються кошти державного бюджету у вигляді субвенції місцевим бюджетам. Для доріг державного значення такий перелік запроваджено лише з 2018 року. Кожен із замовників дорожньо-будівельних робіт на власний розсуд визначає пріоритетність виконання тих чи інших технологій на певних ділянках доріг. Це створює умови, за яких замовник включає до переліку об'єктів, що потребують ремонту окремі ділянки доріг, які є невеликими за розміром. Таке роздрібнення дороги дозволяє уникнути проведення конкурентних закупівель при придбанні послуг чи робіт.

Головною ж умовою, яка сприяє численним порушенням у сфері дорожнього господарства, на думку експертів є відсутність незалежного контролю за дотриманням стандартів дорожньо-будівельних робіт. Показово, що в 2017 році укладено контрактів на виконання дорожньо-будівельних робіт на загальну суму в 65 млрд грн. Що важливо, 88,2% від цієї суми становлять контракти на виконання поточного середнього ремонту. Відповідно майже 90% об'єктів будівництва не будуть вводиться в експлуатацію, й архітектурно-будівельний контроль з боку держави здійснюватись не буде. Така практика з поточними середніми ремонтами, як тимчасовими заходами, перетворилася на великий бізнес [7].

Виникають питання щодо повноти й об'єктивності внутрішнього та зовнішнього контролю у галузі. Зокрема, численними дослідженням встановлено, що внутрішній контроль здійснюється суб'єктами, у яких наявний конфлікт інтересів. Так, ДП «Дорожній контроль якості», крім контрольних функцій, надає ще й інші платні послуги службам автомобільних доріг, які одночасно й перевіряє. З одного боку підприємство отримує кошти за надання певних послуг, а з іншого – за окрему плату надає послуги Укравтодору із контролю за тими, хто платив йому цілий рік. Хоча, як зазначають експерти, послуги, які САД замовляють у ДП «Дорожній контроль якості», вони можуть здійснювати власними силами [7].

Зовнішній контроль здійснюється шляхом проведення аудиту Рахунковою палатою та Державною аудиторською службою. Здійснюючи перевірку фінансової дисципліни підприємств дорожньої галузі, аудиторські органи обмежуються вивченням та порівнянням документів фінансового характеру, фотографуванням об'єктів будівництва на місцях та проведенням контрольних замірів за допомогою підручних засобів. Проведення більш предметних досліджень неможливе через відсутність відповідної законодавчої, науково-методологічної та адміністративно-технічної бази.

Увагу слід звернути й на те, що наказом Міністерства інфраструктури України № 402 від 05.09.2018 року визнано таким, що втратив чинність, наказ Міністерства інфраструктури України від 27 березня 2013 року № 196 «Про затвердження форм звітності у сфері дорожнього господарства та інструкцій щодо їх заповнення». Цим наказом було скасовано обов'язкові форми статистичної звітності у сфері дорожнього господарства. Сьогодні це дає змогу профільним відомствам вільно оперувати в інформаційному просторі інформацією про кількість та якість побудованих автомобільних доріг і приховувати реальний стан справ у галузі. Контроль по суті зводиться до порівняння кількості виділених бюджетних коштів та темпів і напря-

мів їх засвоєння. Це зроблено з метою ускладнення зовнішнього та громадського контролю за законністю використання бюджетних коштів.

Не менш важливим криміногенним чинником є і неналежне виконання службових обов'язків представниками головного розпорядника та розпорядників нижчих рівнів. За інформацією Рахункової палати України, недостатній рівень проведення претензійно-позовної роботи службами автомобільних доріг став причиною величезних збитків державного бюджету. Показово, що бездіяльність розпорядників бюджетних коштів призвела до «безспірного списання бюджетних коштів з їх рахунків за рішеннями суду на суму 33,5 млн грн [5, с. 39].

Слід зауважити, що наведені бюджетно-фінансові, фінансово-господарські та організаційно-управлінські детермінанти не є вичерпними. Описані чинники представляють найбільш вагомі причини та умови поширення злочинів при будівництві автомобільних доріг, які є складниками злочинності в сфері економіки [1, с. 17; 3, с. 130].

Висновки. Дослідження основних детермінант незаконного використання бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг показало, що їх вплив на поширення злочинів у галузі може бути більш значущим, ніж здається на перший погляд. Деформація правової свідомості розпорядників та одержувачів бюджетних коштів відбувається не лише під дією окреслених детермінант. Свою роль у цьому процесі відіграють також нормативно-правові та соціальні фактори. Вивчення цих та інших детермінант може бути перспективним для подальших наукових розвідок.

Література

1. Головкін Б.М. Види злочинності. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 18. С. 14–21.
2. Головкін Б.М. Загальна характеристика детермінантів злочинності в Україні. *Форум права*. 2014. № 1. С. 106–111.
3. Головкін Б.М. Поняття злочинності в сфері економіки. *Форум права*. 2013. № 3. С. 128–133.
4. Головкін Б.М. Причинність у системі детермінації злочинності. Теорія і практика правознавства: електрон. наук. фак. вид. 2014. № 1. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6358/1/Golovkin.pdf> (дата звернення: 11.10.2019 року).
5. Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/13-2_2019/Zvit_13-2_2019.pdf (дата звернення: 07.10.2019 року).
6. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2018 рік. URL: https://ukravtodor.gov.ua/4489/finansovo-ekonomichna_diialnist/zvity_pro_vykonannia_pasportiv_biudzhethnykh_program_za_2018_rik.html?fbclid=IwAR0sK5w8HRTaG7ikebHbW06l_ASgR3ABYVi-Me5nUDgvYHDSnDIxqGcfl84y (дата звернення: 10.10.2019 року).
7. Н. Форсюк. Без контролю. Чому дороги в Україні зникають разом зі снігом. URL: <https://biz.liga.net/ekonomika/transport/opinion/bez-kontrolya-pochemu-dorogi-v-ukraine-ischezayut-vmeste-so-snegom> (дата звернення: 01.10.2019 року).
8. Добилися скасування ремонту доріг в «ЛНП» за договором Укравтодору на 17 млн грн. URL: <https://antac.org.ua/publications/dobylsya-skasuvannya-remontu-dorih-v-lnr-za-dohovorom-ukravtodoru-na-17-mln-hrn/> (дата звернення: 12.10.2019 року).

Анотація

Іжевський Р. П. Основні детермінанти незаконного використання бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг. – Стаття.

У статті розглянуто основні детермінанти незаконного використання бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг. Увага приділена недолікам державної політики у сфері дорожнього господарства, проведеним реформам децентралізації управління галузі, існуючим заходам фінансового контролю за законністю використання бюджетних коштів.

Висунуто припущення про можливу деформацію правової свідомості розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Задля підтвердження висунутого припущення виокремлено три основних групи чинників, що здійснюють вплив на свідомість та поведінку розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. До них належать бюджетно-фінансові, фінансово-господарські та організаційно-управлінські детермінанти.

За результатами кримінологічного аналізу констатовано помітне збільшення розриву між показниками реального фінансування та фактично виконаним об'ємом робіт та послуг. Виокремлено ймовірні суб'єктивні та об'єктивні причини незаконного використання бюджетних коштів у галузі. Визначено фактори, які створюють сприятливі умови для незаконного використання бюджетних коштів при будівництві автомобільних доріг.

Увагу приділено проблемам бюджетування галузі. Встановлено існування підвищених ризиків для штучного завищення вартості дорожньо-будівельних робіт під час руху бюджетних коштів. Звернуто увагу на той факт, що такі ризики існують практично на всіх стадіях бюджетного процесу. На підставі результатів авторського дослідження виокремлено найбільш уразливі етапи бюджетного процесу, починаючи від формування бюджетного запиту й закінчуючи проведенням взаєморозрахунків.

Окреслено найбільш проблемні на сьогодні прогалини профільного законодавства. Порушено питання щодо повноти й об'єктивності внутрішнього та зовнішнього контролю. Констатовано існування реального конфлікту інтересів. Зауважено, що вплив на свідомість розпорядників та одержувачів бюджетних коштів здійснюють також інші чинники (наприклад, нормативно-правові та соціальні). Окреслено перспективи подальших наукових досліджень.

Ключові слова: причини, умови, детермінація, злочини у сфері економіки, бюджетні кошти.

Summary

Izhevskiy R. P. The main determinants of illegal use of budget funds in the field of highways construction. – Article.

The article deals with the main determinants of illegal use of budget funds in the field of highway construction. Attention is paid to the shortcomings of the state policy in the field of road economy, the reforms of the decentralization of the management of the branch, the existing measures of financial control over the lawfulness of the use of budget funds. The assumption is made about the possible deformation of the legal consciousness of managers and recipients of budget funds. In order to confirm this assumption, three main groups of factors influencing the consciousness and behavior of spending units and recipients are identified.

These include budgetary-financial, financial-economic and organizational-managerial determinants. According to the results of criminological analysis, there is a noticeable increase in the gap between the actual financing rates and the actual volume of work and services performed. Possible subjective and objective reasons for the misuse of budget funds in the industry are highlighted. The factors that create favorable conditions for illegal use of budget funds in the construction of highways are identified.

Attention is paid to the problems of industry budgeting. The existence of increased risks for artificially overestimating the cost of road construction works during the movement of budget funds has been established. Attention is drawn to the fact that such risks exist at virtually all stages of the budget process. Based on the results of the author's research, the most vulnerable stages of the budget process are distinguished, starting with the formation of the budget request and ending with the settlement.

The most problematic gaps of the profile legislation are outlined today. The issue of the completeness and objectivity of internal and external controls has been raised. There was a real conflict of interest. This in turn complicates the external and public scrutiny of the lawfulness of the use of budgetary funds. It is noted that other factors (for example, legal and social) also influence the consciousness of budget managers and recipients. The prospects for further scientific research are outlined.

Key words: causes, conditions, determination, economic crimes, budgetary funds.