

УДК 343.9

Р. П. Іжевський,
аспірант кафедри кримінології та
кримінально-виконавчого права
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого

ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНЕ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ, ПОВ'ЯЗаним ІЗ НЕЗАКОННИМ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ПРИ БУДІВНИЦТВІ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ

У статті розглянуто шляхи і заходи удосконалення державної політики протидії злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг. Запропоновано головні напрями покращення управління і контролю за законністю використання бюджетних коштів, виділених на будівництво і обслуговування автомобільних доріг.

Ключові слова: запобігання, незаконне використання бюджетних коштів, автомобільні дороги, державна політика.

Постановка проблеми. Поширення явища незаконного використання бюджетних коштів в сфері дорожнього господарства призвело не тільки до незадовільного стану автомобільних доріг, але й до значних економічних втрат та знищення транзитного потенціалу країни. Через різноманітні тіньові схеми, корупцію, напівлегальні обладнання з боку розпорядників та одержувачів бюджетних коштів понад 90 % автомобільних доріг потребують відновлення. На потреби галузі щороку виділяються значні бюджетні асигнування (за останніми підрахунками понад 100 млрд. грн. у 2020 р.). Практика останніх років показує, що збільшення кількості бюджетних асигнувань не призводить до пропорційного збільшення кількості відремонтованих автомобільних доріг. Відтак, галузь потребує негайного пошуку та розроблення заходів запобігання поширенню явища незаконного використання бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням загальносоціальних заходів запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів в останні роки займалося чимало науковців. Важливий вне-

сок в розроблення цього питання здійснили В. М. Руфанова, О. О. Титаренко, В. В. Кулаков, В. В. Лень, С. С. Мірошніченко, О. М. Олійник та інші.

Мета статті полягає в розробленні головних напрямів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг.

Виклад основного матеріалу. Під загальносоціальним запобіганням необхідно розуміти ефективну державну політику, яка полягає в створенні умов, що сприяють впровадженню дієвих заходів протидії злочинності¹. А. П. Закалюк зауважує, що загальносоціальне запобігання злочинності спрямовано на вдосконалення суспільних відносин з метою поступового зменшення впливу різноманітних детермінуючих чинників, що сприяють формуванню у людей криміногенної орієнтації та викривлення правосвідомості². Звідси випливає, що загальносоціальне запобігання злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг повинно здійснюватись відповідно до раніше встановленої системи детермінант цієї категорії злочинів.

За словами Б. М. Головкина детермінація злочинності – це відношення, взаємозв'язок та взаємодія між явищами, процесами, станами, подіями суспільного життя, що породжують та зумовлюють злочинність³. На підставі проведених емпіричних досліджень нам вдалося виокремити детермінуючий комплекс незаконного використання бюджетних коштів при будівництві автомобільних доріг, який включає: бюджетно-фінансові, організаційно-управлінські, нормативно-правові, соціально-психологічні та корупційні чинники в сфері публічних закупівель. З огляду на це, необхідно розуміти, що завдання загальносоціального запобігання полягає в створенні умов для

¹ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. / Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2019. Т. 18. Кримінологія. Кримінально-виконавче право. С. 154.

² Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорії і практика: у 3 кн. Київ: Видавничий дім «ІнЮре», 2007. Книга 1. С. 329–330.

³ Головікін Б. М. Про детермінацію злочинності. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 275.

мінімізації ризиків незаконного використання бюджетних коштів при будівництві автомобільних доріг.

Протягом останніх років дорожнє господарство перебуває в стані інституційного реформування, основною метою якого є оптимізація державного регулювання та управління у сфері дорожнього господарства, приведення системи державного управління автомобільними дорогами загального користування у відповідність до сучасних ринкових конкурентних умов, і, як наслідок, створення умов для збільшення інвестицій в розвиток дорожньої інфраструктури⁴. Реформування галузі дорожнього господарства розпочалось із прийняттям «Концепції реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 1096.

Першочергове завдання Концепції полягає у визначенні основних напрямів реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування та удосконалення механізму фінансового забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту та експлуатаційного утримання автомобільних доріг. Кінцевою метою зазначеного документа є визначення оптимальних шляхів реформування системи державного управління автомобільними дорогами на основі гармонійного поєднання принципів централізованого управління автомобільними дорогами, розширення повноважень і посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади за управління автомобільними дорогами місцевого значення⁵. Реалізувати основні завдання Концепції планувалось протягом 2015–2017 рр. Деяку частину із задекларованих заходів було реалізовано протягом 2018–2019 рр., а інші не реалізовані і дотепер.

⁴ Михайличенко К. М., Собкевич О. В. Щодо удосконалення механізмів розвитку дорожньої галузі в контексті реалізації реформи державного управління автомобільними дорогами. *Аналітична записка: Національний інститут стратегічних досліджень*. № 38. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1661/> (дата звернення: 10.05.2020).

⁵ Про схвалення концепції реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 1096-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/153288008> (дата звернення: 10.05.2020).

Серед основних надбань, які вдалось отримати за результати виконання програмних заходів Концепції необхідно відмітити такі: створено спеціальний дорожній фонд та територіальні дорожні фонди, децентралізовано систему управління автомобільними дорогами загального користування, запроваджено можливість укладення довгострокових контрактів (до семи років) на утримання автомобільних доріг загального користування, передбачено можливість застосовування принципів та умов контрактів Міжнародної федерації інженерів-консультантів (FIDIC) та залучення незалежних інженерів-консультантів для здійснення технічного нагляду, розроблено Стратегію (план) будівництва автомобільних доріг на 2020 р. та прийнято Державну цільову економічну програму розвитку автомобільних доріг на період 2018–2022 рр.

Разом з тим, попри збільшення бюджетних видатків на сферу будівництва автомобільних доріг, зміщення центрів управління на місцевий рівень, функціонування порівняно відкритої процедури проведення публічних закупівель та запровадження громадського контролю за якістю виконаних робіт, галузі не вдалося в повній мірі позбавитися «клейма» корумпованої та непрозорої. В більшій мірі через те, що реформи, які вдалось провести є запізнілими, а існуюча державна політика в галузі, стратегії та плани розвитку дорожнього господарства не відповідають сучасним вимогам та запитам суспільства. Натепер продовжує функціонувати стара система управління автомобільними дорогами державного значення, а типова структура управління автомобільними дорогами місцевого значення не знайшла свого застосування на практиці. Як наслідок, лише окремі місцеві адміністрації адаптувалися до нових завдань та викликів, пов'язаних із здійсненням управління автомобільними дорогами. Відсутність належних механізмів взаємодії між балансоутримувачами доріг, недостатність досвіду та фахових знань при проведенні дорожніх робіт, низька конкуренція та утвердження традицій хабарництва

продовжують сприяти незаконному використанню бюджетних коштів при будівництві автомобільних доріг.

Вищенаведене дає підстави для припущення, що вирішальне значення при запровадженні поетапного реформування галузі дорожнього господарства полягає в налагодженні предметного діалогу між всіма зацікавленими учасниками дорожнього будівництва та пошуку єдиного узгодженого рішення щодо розв'язання проблеми незаконного використання бюджетних коштів. За словами Б. М. Головкина робота з протидії злочинності має свої закономірності організації, програмування та здійснення. Вони залежать від об'єктивної оцінки криміногенної ситуації, прогнозування ймовірних тенденцій її розвитку у найближчій та віддаленій перспективі, вивчення ефективності застосування тих чи інших заходів запобіжного впливу та результативності діяльності правоохоронних і судових органів зі скорочення рівня злочинності в державі⁶.

На наше переконання, одним із стратегічних напрямів державної політики протидії злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг, повинно стати розроблення та прийняття нової «Концепції реформування дорожнього господарства України на період 2021–2026 роки», а також розроблення плану заходів із реалізації положень такої Концепції. Вважаємо, що першочерговими завданнями, на яких слід зосередити свою увагу при розробленні Концепції повинні стати такі:

– запровадження перспективної системи управління автомобільними дорогами державного значення та розроблення типової структури управління автомобільними дорогами місцевого значення;

– розмежування критично важливих функцій Укравтодору (розпорядника, замовника, виконавця та контролера);

⁶ Головкин Б. М. Поняття, предмет, система кримінології та її завдання на сучасному етапі розвитку. *Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. пр.* Харків, 2014. Вип. 28. С. 66.

– запровадження єдиної сучасної інформаційно-аналітичної системи управління дорожнім господарством;

– реорганізація та оптимізація діяльності державних підприємств дорожньої сфери, розгляд питання про виведення ДАК «Автомобільні дороги України» з підпорядкування Укравтодору;

– запровадження обов’язкового дотримання принципів Міжнародної федерації інженерів-консультантів (FIDIC) при проведенні контролю якості дорожніх робіт та технічного стану автомобільних доріг;

– створення умов для функціонування відкритого та висококонкурентного ринку дорожніх робіт та послуг.

Кабінетом Міністрів України у 2018 р. було затверджено «Державну цільову економічну програму розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки». Прийнята програма покликана відновити та забезпечити розвиток автомобільних доріг загального користування державного значення для інтеграції їх до європейської транспортної системи⁷. Виконання задекларованих програмою заходів з відновлення та розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення дозволить на кінець 2022 р. отримати трохи більше 7 тис. км відновлених та побудованих доріг. За оцінками урядовців сумарний економічний ефект від стовідсоткової реалізації всіх запланованих заходів становитиме 984 млрд. грн. Більше детально інформація щодо очікуваних результатів викладена нижче у таблиці № 1.

⁷ Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки: Постанова Кабінету Міністрів від 21 березня 2018 р. № 382. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/382-2018-%D0%BF> (дата звернення: 10.05.2020).

Таблиця № 1

Очікувані результати виконання «Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки»

Технологія дорожніх робіт	Протяжність, км	Відносний показник, %
Нове будівництво	349,09	5
Реконструкція	313,48	4,4
Капітальний ремонт	2405,11	34,1
Поточний ремонт	3982,06	56,5
Усього	7049,73	100

З даних наведених вище даних слідує, що в «Державній цільовій економічній програмі розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки» задекларовано проведення в основному дорожніх робіт, які є слабо контрольованими, містять підвищені корупційні ризики та ризики незаконного використання бюджетних коштів. Частина нового будівництва та реконструкції є мізерною. При цьому, більшу частину робіт із капітального ремонту (1511,62 км) заплановано здійснити лише в 2022 р. Звідси слідує, що лєвова частка бюджетних коштів протягом 2018–2021 років буде спрямована, насамперед, на проведення поточного ремонту. Така стратегія планування відбудови автошляхів, на нашу думку, є помилковою і потребує перегляду. Акцент потрібно робити на технологіях капітального ремонту, реконструкції та будівництва нових доріг, поступово зменшуючи застосування технології поточного ремонту.

В рамках інфраструктурної модернізації згідно проголошеної Президентом України програми (проекту) «Велике будівництво» в 2020 р. планується побудувати 4000 тис. км автомобільних доріг. Кабінетом Міністрів України було затверджено «Дорожню стратегію 2020», яка представлена у вигляді переліку автомобільних доріг державного значення (1345 км.), які підлягати-

муть відновленню. Більш детально очікувані результати стратегії викладені нижче у таблиці № 2.

Таблиця № 2

Очікувані результати виконання «Дорожньої стратегії 2020»

Технологія дорожніх робіт	Обсяг фінансування, млрд. грн.	Введення в експлуатацію, км
Будівництво та реконструкція	6,3	59,966
Капітальний ремонт	6,5	198,816
Поточний ремонт	18,7	1086,105
Усього	31,5	1344,887

З наведеного вище випливає, що як і Державна програма на 2018–2022 рр. «Дорожня стратегія 2020» передбачає проведення в першу чергу слабо контрольованих технологій дорожніх робіт – поточного ремонту (80,8 %). На капітальний ремонт буде спрямовано 14,8 % бюджетних коштів, а на нове будівництво та реконструкцію лише 4,4 %. Продовження виконання такої стратегії, на нашу думку, не дозволить досягти очікуваних результатів, більше того, лише сприятиме поширенню явища незаконного використання бюджетних коштів. Вважаємо, що вирішення цієї ситуації можливе за рахунок актуалізації основних показників «Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки» щодо проведення контрольованих робіт із будівництва доріг, а роботи із поточного ремонту застосовувати лише в екстрених (аварійних) випадках.

Про необхідність вжиття таких заходів наголосив і Президент України, який закликав відмовитися від технології «ямкового ремонту» як основної. На переконання глави держави будівництво та капітальний ремонт доріг у загальному обсязі дорожніх робіт повинні становити не менше 80 %⁸. Із змісту Указу Президента України від 19 липня 2019 р. № 529/2019 «Про деякі захо-

⁸ Президент України назвав низку першочергових завдань у галузі будівництва доріг. *Офіційне інтернет-представництво Офісу Президента*. URL: [https://www.president.gov.ua/news/prezident-ukrayini-nazvav-nizku-pershochergovih-zavdan-u-gal-59713](https://www.president.gov.ua/news/prezident-ukrayini-nazvav-nizku-pershochergovih-zavdan-u-galuzi-budivництва-dorih) (дата звернення: 10.05.2020).

ди щодо створення умов для розвитку та підвищення якості автомобільних доріг» впливає ряд перспективних заходів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним із незаконним використання бюджетних коштів в сфері будівництва автомобільних доріг. Основна увага приділяється питанням проведення прозорих публічних закупівель та здійснення незалежного контролю за якістю наданих робіт та послуг. Першочерговими завданнями органів, що формують та реалізують державну політику в сфері дорожнього господарства на шляху до подолання явища незаконного використання бюджетних коштів на сьогодні є:

- встановлення чітких і зрозумілих пріоритетів дорожньої галузі для всіх зацікавлених сторін, з урахуванням національних інтересів та належного ресурсного забезпечення;

- системний аналіз усіх програмних та нормативних документів на предмет наявності застарілих, неефективних норм та внесення відповідних змін у разі виявлення вказаних недоліків правового регулювання;

- запровадження бюджетного планування на довгостроковий період;

- проведення прозорих публічних закупівель та здійснення незалежного контролю за якістю наданих робіт та послуг;

- включення до договорів про виконання робіт з будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг умов про страхування таких об'єктів⁹.

При розробці напрямів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг, важливо залучати всіх зацікавлених сторін: центральні органи виконавчої влади, науковців, провідні дорожні компанії та підприємства, самоврядні дорожні асоціації, представників правоохоронних органів та громадськість. Така інтеграція дозволить знайти спільний знамен-

⁹ Про деякі заходи щодо створення умов для розвитку та підвищення якості автомобільних доріг: Указ Президента України від 19 липня 2019 р. № 529/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5292019-28697> (дата звернення: 10.05.2020).

ник у вирішенні питання мінімізації ризиків незаконного використання бюджетних коштів при будівництві автомобільних доріг.

Висновки. З наведеного слідує, що задля успішної протидії злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів в сфері будівництва автомобільних доріг, необхідно виробити загальний підхід до впровадження описаних вище заходів запобіжного впливу. Правильно обраний вектор протидії вказаному виду злочинів дозволить удосконалити сформовану на сьогодні державну політику в сфері дорожнього господарства на довгу перспективу. На наш погляд, до основних напрямів удосконалення державної політики у сфері будівництва автомобільних доріг необхідно віднести такі:

- 1) прийняття нової «Концепції реформування дорожнього господарства» та розроблення плану заходів з її реалізації;
- 2) удосконалення бюджетно-фінансової політики;
- 3) вироблення загального підходу щодо інституційного реформування галузі;
- 4) удосконалення законодавства у сфері проведення публічних закупівель;
- 5) запровадження якісно нової системи контролю за законністю використання бюджетних коштів.

Список використаних джерел

1. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. / Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2019. Т. 18. Кримінологія. Кримінально-виконавче право. С. 154. 544 с.
2. Головкін Б. М. Поняття, предмет, система кримінології та її завдання на сучасному етапі розвитку. *Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. пр.* Харків, 2014. Вип. 28. С. 66.
3. Головкін Б. М. Про детермінацію злочинності. *Часопис Київського університету права.* 2020. № 1. С. 275.
4. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорії і практика: у 3 кн. Київ: Видавничий дім «ІнЮре», 2007. Книга 1. С. 329–330.

5. Михайличенко К. М., Собкевич О. В. Щодо удосконалення механізмів розвитку дорожньої галузі в контексті реалізації реформи державного управління автомобільними дорогами. *Аналітична записка: Національний інститут стратегічних досліджень*. № 38. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1661/> (дата звернення: 07.05.2020).

6. Президент України назвав низку першочергових завдань у галузі будівництва доріг. *Офіційне інтернет-представництво Офісу Президента*. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-ukrayini-nazvav-nizku-persho-chergovih-zavdan-u-gal-59713> (дата звернення: 10.05.2020).

7. Про деякі заходи щодо створення умов для розвитку та підвищення якості автомобільних доріг: Указ Президента України від 19 липня 2019 р. № 529/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5292019-28697> (дата звернення: 10.05.2020).

8. Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки: Постанова Кабінету Міністрів від 21 березня 2018 р. № 382. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/382-2018-%D0%BF> (дата звернення: 11.05.2020).

9. Про схвалення концепції реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 1096-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/153288008> (дата звернення: 07.05.2020).

REFERENCES

1. Velyka ukrayins'ka yurydychna entsyklopediya. (Vols. 1–20); Vol. 18. Kryminolohiya. Kryminal'no-vykonavche pravo. (2019). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

2. Holovkin, V.M. (2014). Ponyattya, predmet, systema kryminolohiyi ta yiyi zavdannya na suchasnomu etapi rozvytku. *Pytannya borot'by zi zlochynnistyuu*. Kharkiv, issue 28, 59–68 [in Ukrainian].

3. Holovkin, V.M. (2020). Pro determinatsiyu zlochynnosti. *Chasopys Kyyivs'koho universytetu prava, 1*, 274–280 [in Ukrainian].

4. Zakalyuk, A.P. (2007). Kurs suchasnoyi ukrayins'koyi kryminolohiyi: teoriyi i praktyka. (Vols. 1–3); Vol. 1. Kyiv: Vydavnychyy dim «InYure» [in Ukrainian].

5. Mykhaylychenko, K.M., Sobkevych, O.V. (2014). Shchodo udoskonalennya mekhanizmiv rozvytku dorozhn'oyi haluzi v konteksti realizatsiyi reformy derzhavnoho upravlinnya avtomobil'nymy dorohamy: Analitychna zapyska: *Natsional'nyy instytut stratehichnykh doslidzhen'*, 38. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1661/> [in Ukrainian].

6. Prezydent Ukrainy nazvav nyzku pershocherhovykh zavdan' u haluzi budivnytstva dorih. (2020). *Ofitsiyne internet-predstavnytstvo Ofisu Prezidenta*. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-ukrayini-nazvav-nizku-pershocherhovykh-zavdan-u-gal-59713> [in Ukrainian].

7. Pro deyaki zakhody shchodo stvorennya umov dlya rozvytku ta pidvyshchennya yakosti avtomobil'nykh dorih: Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 19 lypnya 2019 r. № 529/2019. (2019). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5292019-28697> [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi tsil'ovoyi ekonomichnoyi prohramy rozvytku avtomobil'nykh dorih zahal'noho korystuvannya derzhavnoho znachennya na 2018–2022 roky: Postanova Kabinetu Ministriv vid 21 bereznia 2018 r. № 382. (2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/382-2018-%D0%BF> [in Ukrainian].

9. Pro skhvalennya kontseptsiyi reformuvannya systemy derzhavnoho upravlinnya avtomobil'nymy dorohamy zahal'noho korystuvannya: Rozporyadzhnnya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 serpnia 2008 r. № 1096-r. (2008). URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/153288008> [in Ukrainian].

Ижевский Р. П. Общесоциальное предупреждения преступлений, связанных с незаконным использованием бюджетных средств при строительстве автомобильных дорог

В статье рассмотрены пути и меры усовершенствования государственной политики противодействия преступлениям, связанным с незаконным использованием бюджетных средств в сфере строительства автомобильных дорог. Предложены главные направления улучшения управления и контроля за законностью использования бюджетных средств, выделенных на строительство и обслуживание автомобильных дорог.

Ключевые слова: предупреждение, незаконное использование бюджетных средств, автомобильные дороги, государственная политика.

Izhevskiy R. P. General prevention of crimes related to the illegal use of budget funds in the roads construction

The article discusses the ways and measures to improve the state policy to combat crimes related to the illegal use of budget funds in the field of road construction. The main directions of improving management and control over the legality of using budget funds allocated for the construction and maintenance of roads are proposed.

Key words: prevention, illegal use of budget funds, roads, public policy.