

УДК 343.851:336.711.65

О.І. Зусєв

С.І. Меженська

**ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СКЛАДОВА  
ЧАСТИНА ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ  
ПОПЕРЕДЖЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ**

У статті розглядаються теоретичні питання підвищення ефективності функціонування державного механізму попередження економічної злочинності та фінансового контролю як найважливішої його складової частини.

Ключові слова: *фінансовий контроль, економічна злочинність, механізм попередження.*

В статье рассматриваются теоретические вопросы повышения эффективности функционирования государственного механизма предупреждения экономической преступности и финансового контроля как важнейшей его составной части.

Ключевые слова: *финансовый контроль, экономическая преступность, механизм предупреждения.*

In the article the theoretical aspects of improvement of the efficiency of the mechanism of prevention of economic crime and financial control as most important element of the mechanism are considered.

Key words: *financial control, economic crime, mechanism of prevention.*

**Постановка проблеми.** Становлення демократичної правової держави і ринкової економіки супроводжується цілим рядом негативних явищ і процесів, серед яких тінізація і частково криміналізація економіки та інших сфер життя, що характеризуються корисливою мотивацією. Це викликає необхідність узагальнення практичного і теоретичного досвіду боротьби із сучасною корисливою економічною злочинністю, підвищення дієвості державного механізму її попередження та теоретико-методологічного осмислення сучасного кримінологічного знання щодо ситуації, яка склалася в Україні.

Організація ефективної системи попередження злочинності у сфері економіки є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої для багатьох країн світу є надзвичайно важливою і складною справою. Особливо це стосується країн з перехідною трансформаційною економікою, до яких належить і Україна.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням попередження злочинності в економіці України останнім часом приділяється значна увага. Вони розглядаються в дисертаційних дослідженнях,

монографіях, відповідних розділах підручників і навчальних посібників, наукових статтях.

Значний внесок у дослідження причин скоєння, наслідків та попередження цих злочинів зробили О.М. Бандурка [1], М.Б. Бучко [2, 3], Н.О. Гуторова [4], О.Г. Кальман [5,6], М.І. Камлик [7], В.І. Лазуренко [8], Г.А. Матусовський [9], В.В. Сташис [10], А.В. Халецький [11] та інші дослідники.

Але, як свідчить аналіз спеціальної юридичної літератури, на сьогодні теоретично не розроблено взагалі або малодослідженою у науковому плані є низка ключових проблем побудови цілісної системи попередження злочинності у сфері економіки в умовах ринкових перетворень з урахуванням нових економічних реалій та підвищення ефективності її складових частин. Ряд питань, які стосуються цієї проблеми, залишаються дискусійними, а окремі з них не висвітлювалися навіть у постановочному плані.

**Метою статті** є розгляд теоретичних питань функціонування державного механізму попередження економічної злочинності та висвітлення ролі фінансового контролю як складової частини; формулювання основних напрямків його удосконалення; залучення до обговорення вказаних питань широкого кола фахівців та вчених.

**Виклад основного матеріалу.** По-перше ніж розглядати дієвість державного механізму попередження економічної злочинності та його складових частин слід звернути увагу, що при аналізі спеціальної літератури різними авторами використовується значна кількість термінів при формулюванні заходів попередження економічної злочинності: "профілактика", "протидія", "попередження", "боротьба", "контроль", "запобігання". Однак, спираючись на основні положення кримінологічної теорії попередження злочинності слід вказати, що перелічені терміни мають суттєву відмінність, за кожним з них стоїть різний зміст, а найбільш широке значення має термін попередження, який охоплює собою усі інші напрямки протидії економічній злочинності.

Тому на наш погляд найбільш вдалим є визначення, згідно якому "попередження злочинності у сфері економіки - це сукупність різноманітних видів діяльності і заходів держави, спрямованих на вдосконалення суспільних відносин у сфері економічної діяльності з метою усунення негативних явищ та процесів, що породжують економічну злочинність або сприяють її проявам, а також недопущення вчинення економічних злочинів на різних стадіях злочинної поведі-

нки, яка здійснюється на загально соціальному, спеціально-кримінологічному рівнях" [6, с. 21].

Головні напрямки попередження економічної злочинності визначаються соціально-економічною політикою держави в цілому, і свій безпосередній вираз знаходять в економічній, кримінологічній, кримінально-правовій, кримінально-процесуальній і кримінально-виконавчій політиці.

Економічні заходи є безумовно визначальними у системі попереджувальних заходів, оскільки за своєю масштабністю, різносторонністю і всеохоплюючим характером вони становлять фундамент, базу для здійснення усіх інших спеціально-кримінологічних заходів, здійснюють профілактичний вплив на всі детермінуючі фактори [6, с. 22].

За останні роки в Україні у сфері протидії економічній злочинності зроблено багато: розроблено і прийнято новий Кримінальний кодекс України та ціла низка інших законодавчих актів, спрямованих на систематичне проведення заходів з питань протидії злочинності у різних галузях економіки країни. Однак, здійснювані заходи так і не дали відчутних позитивних результатів у справі протидії злочинності у сфері економіки. Складна криміногенна обстановка в економіці зумовлена низкою політичних, економічних, організаційно-управлінських, правових, ідеологічних, морально-психологічних факторів.

Підвищенню ефективності заходів у боротьбі з економічною злочинністю сприяє чітке налагоджене функціонування всіх складових частин єдиного державного механізму, упереджувальний вплив якого дозволяє своєчасно виявляти взаємодію існуючих і нових факторів криміналізації економічних відносин та впливати на детермінанти економічної злочинності системно, використовуючи синергію факторів протидії економічній злочинності, діючи локалізовано й саме в такий спосіб нейтралізуючи кримінальні прояви.

Дія державного механізму попередження економічної злочинності базується на вивченні процесів і тенденцій в сфері економіки, протиріч, що зароджуються та згасають, моніторингу стану безпеки у кожний конкретний період економічного та суспільного розвитку й визначенні стратегії на тривалий період часу, своєчасному внесенні змін до законодавства відповідно до виникаючих загроз економічній безпеці. Згідно з таким підходом економічну злочинність можна упереджувати, розглядаючи її насамперед як соціальний, а не тільки кримінальний, феномен та надаючи відповідну правову характеристику на рівні закону.

Основні шляхи вдосконалення державного механізму попередження економічної злочинності повинні здійснюватися насамперед через теоретичне відокремлення його складових – механізмів упереджувального впливу на економічну злочинність та її профілактику, а практична реалізація механізму – відбуватися шляхом поступового подолання криміналізації економіки через усунення її детермінантів та нейтралізацію.

У даному випадку значна роль належить раціональній організації та здійсненню фінансового контролю у державі, значну частину виконання якого покладено на державну контрольно-ревізійну службу.

Контроль – це необхідний і невід’ємний елемент процесу державного управління, як і планування, організація та координація. Головна мета контролю – забезпечення системи спостереження та перевірки відповідності процесу функціонування об’єкту державного управління прийнятним управлінським рішенням, у ході виконання цих рішень з метою реалізації державної політики.

Проблеми і напрямки вдосконалення роботи органів державного фінансового контролю на сьогодні є також дуже актуальними, тому що для впорядкування бюджетного процесу особливо в частині планування та виконання видаткової частини бюджетів усіх рівнів, передусім необхідно вдосконалити державний фінансовий контроль, що здійснюється як на рівні держави, так і на рівні відповідних регіонів. Однак чинний нині інститут фінансового контролю не може повною мірою запобігти розкраданню бюджетних коштів, зловживанням та маніпуляціям із фінансовими і матеріальними ресурсами держави та окремих регіонів, а, отже, сприяти оптимізації бюджетного процесу та поступальному розвитку соціально-економічних відносин.

Ефективність фінансового контролю за економічним і цільовим витрачанням бюджетних коштів, станом збереження державного і комунального майна залежить від комплексності його здійснення, своєчасності й повноти реалізації заходів для відшкодування завданих державі збитків, усунення причин, що призвели до фінансових втрат. Більшість із цих функцій покладено на ДКРС [12, с. 74].

Зважаючи на основну функцію ДКРС – здійснення контролю за витрачанням державних коштів і матеріальних цінностей та їх збереженням згідно зі встановленими нормами і нормативами, значно менше уваги приділяється його функціям профілактичного та запобіжного характеру. Досвід світової економіки показує, що власне реалізація цих функцій КРУ може дати найвищі результати у вирішенні

питань, пов'язаних зі зберіганням державної власності, цільовим використанням бюджетних коштів і підвищенням ефективності роботи виробничо-господарських структур.

Протягом останніх років в Україні ведуться дискусії щодо необхідності удосконалення системи державного фінансового контролю. Про необхідність впровадження змін свідчать дублювання у сфері бюджетного контролю; відсутність єдиних концептуальних засад організації державного фінансового контролю, цілісності і чіткості його понятійного апарату; слабкість системи правових норм та методології контрольної діяльності. Такий дисбаланс є наслідком відсутності єдиної гармонійної контрольної-ревізійної системи в державному управлінні, що зумовлене низкою як об'єктивних так і суб'єктивних факторів.

В результаті проведених досліджень встановлено, що у своїй діяльності органи ДКРС стикаються з низкою проблем щодо ефективної організації фінансового контролю. Так, однією із важливих проблем можна вважати дублювання контрольної-ревізійних дій між органами, на які покладено здійснення контрольних функцій.

Існує також проблема відсутності системності контролю, тобто відповідності попереднього, поточного і наступного контролю. Нині фінансовий контроль з боку органів державної контрольної-ревізійної служби носить каральний і виховний характер, але не має превентивного характеру щодо попередження порушень бюджетної дисципліни та запобігання зловживань у фінансово-бюджетній сфері. З огляду на це одним із напрямів удосконалення фінансового контролю є підвищення дієвості поточного контролю з боку органів казначейства в координації з органами виконавчої влади та державної податкової адміністрації. Ефективність превентивних, а не подальших заходів важко переоцінити. Слід підтримати думку фахівців, що доцільно було б залучати органи ДКРС до здійснення попереднього контролю на стадії формування кошторисів доходів і видатків бюджетних установ, або уповноважити фінансові органи та органи Державного казначейства здійснювати крім поточного ще й попередній контроль за формуванням фінансових ресурсів бюджетних установ та організацій.

Зокрема задача виконання контрольних функцій органами ДКРС ставить проблемні питання щодо відсутності єдиної інформаційної системи контролю, тобто доступу до баз даних інших фінансових контролюючих органів. Для встановлення дієвого контролю за

всіма напрямками витрачання бюджетних коштів від витрат на утримання установ і організацій до їх витрачання на соціальне важливі цілі вкрай необхідним є встановлення систематичного обміну інформацією між усіма фінансовими і контролюючими органами, які забезпечують виконання бюджету. Тобто необхідна єдина інформаційна база. Щоб вирішити цю проблему доцільно комп'ютеризувати систему фінансового контролю в Україні з доступом до локальних і глобальних мереж передачі інформації, що дасть змогу зекономити робочий час і не турбувати зазначені органи постійними письмовими запитами.

Нинішні умови економічного розвитку держави потребують впровадження в життя нових напрямів і методів здійснення контрольних функцій, однією з яких є аналітична робота щодо проведення аналізу ефективності використання бюджетних коштів на предмет виявлення основних чинників, що призводять до неефективного використання фінансових ресурсів. Низьким залишається рівень аналітичної роботи в низових ланках ДКРС, внаслідок чого не повністю визначаються причини порушень і, відповідно, не вживаються заходи щодо їх усунення [12, с. 74].

Слід підкреслити, що серйозною перешкодою для здійснення аналізу матеріалів ревізій та перевірок є відсутність єдиної методологічної бази. Тому пропонується розробити обґрунтовану методологію аналізу матеріалів ревізій та перевірок, яка б дала змогу працівникам ДКРС проводити узагальнення та аналіз матеріалів ревізій за останні 2-3 роки. Це дозволило б визначати основні причини порушень та запобігати їм у майбутньому. В подальшому дані аналізу нижчестоящих ланок контрольно-ревізійної служби доцільно використовувати вищестоящим (КРУ) та групувати й узагальнювати їх на рівні ГоловКРУ.

Крім того, вважаємо важливим напрямком удосконалення контрольно-ревізійної та аналітичної роботи запровадження автоматизації проведення ревізій та перевірок за допомогою персональних ЕОМ.

Підвищення ефективності державного фінансового контролю необхідно здійснювати з позиції системного підходу, а саме:

- фінансовий контроль повинен розглядатися як найважливіший елемент загальнодержавного контролю, який, у свою чергу, є складною системою суспільного контролю;
- у процесі удосконалення державного фінансового контролю повинні враховуватися принципи такої структуризації контролю в

суспільстві, яка означає необхідність розгорнення взаємодії системи державного фінансового контролю з контролюючими органами місцевого самоврядування;

- доповнення фінансового контролю, виконавцями якого є органи державної влади і місцевого самоврядування, незалежним фінансовим контролем, який здійснюють аудитори й аудиторські фірми;
- дотримання субординації при побудові органів фінансового контролю в структурі загальнодержавних контрольних інститутів.

Удосконалення системи фінансового контролю в Україні можливе за наступними основними напрямками [13]:

1. Розмежування об'єктів контролю і питань, що контролюються відповідно до форм власності (державна і різні види колективної і приватної власності), на контроль за виконанням державного бюджету, контроль за використанням коштів державного бюджету, підтвердженням достовірності фінансової інформації підприємств недержавного сектора економіки, контроль за формуванням собівартості і фінансовими результатами підприємств.

2. Розмежування об'єктів контролю на державний, аудиторський і внутрішній.

3. Вирішення проблеми обміну інформацією між розгалуженою мережею контрольних установ. Створення єдиної інформаційної бази, забезпеченої можливостями вільного доступу будь-якого з відповідних державних органів, дозволить оптимізувати процеси взаємодії, спільної роботи і комплексної оцінки економічної ситуації на макrorівні.

Успішній реалізації методики здійснення фінансового контролю за діяльністю бюджетних установ перешкоджають проблеми теоретичного, правового, організаційного і методологічного характеру, зокрема:

- Не визначені теоретичні засади організації фінансового контролю та господарської діяльності бюджетних установ;
- Відсутні критерії та не врегульована процедура вибору об'єктів контролю;
- Потребує доопрацювання нормативно-правова база проведення фінансового контролю та господарської діяльності бюджетних установ.

У зв'язку з цим слід відмітити, що є своєчасним Указ Президента від 23 квітня 2011 року "Про Положення про державну фінансову інспекцію України", згідно якому створюється Державна фінансова

інспекція, яка входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [14].

За економічною сутністю фінансовий контроль можна розглядати як комплекс заходів, що вживаються законодавчими і виконавчими органами влади всіх рівнів, а також спеціально утворених установ, для забезпечення законності та ефективності формування, володіння та використання фінансових ресурсів з метою захисту фінансових інтересів держави.

Серед фахівців - практиків існує думка, що назріла необхідність переходу контрольно-ревізійної служби в новий якісний стан - перетворення її з органів чисто фінансового контролю в категорію правоохоронних органів з наділенням Державної контрольно-ревізійної служби України відповідними юрисдикційними повноваженнями. Однак такий об'єктивно зумовлений перехід вимагає серйозних теоретичних досліджень як проблем трансформації фінансового контролю в цілому, так і проблем удосконалення діяльності Державної контрольно-ревізійної служби зокрема як найважливішого елементу фінансового контролю.

Розглядаючи в цілому дію державного механізму попередження економічної злочинності та пошук шляхів підвищення його ефективності, слід зазначити, що виникає нагальна необхідність органам державної влади - суб'єктам економічної безпеки зосередитися на стратегічних проблемах попередження економічної злочинності, поєднанні зусиль правоохоронних органів та органів виконавчої влади, вдосконаленні системи профілактичних заходів протидії економічній злочинності.

Система протидії економічній злочинності - це організована державою сукупність суб'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів від загроз економічній безпеці країни, які узгоджено діють у межах законодавства України.

Не менш значущим у запобіганні економічним злочинам має стати поліпшення діяльності не тільки всіх правоохоронних органів, а й громадських організацій, які задіяні у цій справі.

Сприяття підвищенню профілактичного ефекту можуть заходи спрямовані на вдосконалення діяльності державного управлінського апарату на засадах економічної раціональності, підвищення ефекти-



вності роботи контрольно-ревізійних органів, вдосконалення систем бухгалтерського обліку і звітності.

**Висновки.** Вивчення причин і умов виникнення економічної злочинності як об'єкта попередження злочинності становить науковий і практичний інтерес. Дослідження соціальної, економічної, правової та управлінської сутності попередження викликано необхідністю розширення арсеналу засобів протидії проявам організованої злочинності в сфері економіки.

Координація та взаємодія суб'єктів декриміналізації економіки, які необхідно розвивати на міжнародному, державному та регіональному рівнях, забезпечують позитивний ефект упереджувального впливу на кримінальну активність суб'єктів економічної злочинності.

Економічна злочинність має певні ознаки, конкретизація яких є передумовою розроблення основних заходів і напрямів протидії та стратегії протистояння їй. Вирішення проблеми боротьби з економічною злочинністю ускладнено її багатоаспектністю. Сучасні соціально-гуманітарні науки мають широкий спектр підходів до вирішення проблеми декриміналізації економіки в забезпеченні національної безпеки. Однак саме теорія державного управління має якісно різноманітний інструментарій для дослідження соціально-правових явищ, що породжують економічну злочинність.

Проблемам попередження економічних злочинів приділялась значна увага у вітчизняній кримінологічній літературі. Зокрема, відмічалось, що ефективність протидії економічній злочинності пов'язана насамперед з удосконаленням податкового законодавства, наскільки воно буде виконувати стимулюючу функцію і не душитиме виробника. Це ліквідує підґрунтя економічної злочинності – тіньову економіку.

Доки в державі не буде встановлений економічно обґрунтований, реальний організаційно-правовий контроль за сферою економічної діяльності і створені прозорі механізми такого контролю, за яких підприємцям було б недоцільно порушувати чинне законодавство, а державним службовцям займатися корупційною діяльністю у сфері регулювання економічними процесами - неможливо нейтралізувати криміногенне підґрунтя злочинності у сфері економіки.

### **Використана література:**

1. Бандурка О.М. Бюджетні процеси та "тінізація" економіки в Україні // Проблеми боротьби зі злочинністю у сфері економічної діяльності.

Матеріали науково-практ. конференції 15-16 грудня 1998 року. - Х.: Харьк. центр вивчення орган. злочинності при НЮАУ, 1999. - С. 11-19.

2. Бучко М.Б. Сучасна корислива економічна злочинність та заходи її попередження. - Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.08. - кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. - Національна академія внутрішніх справ України. - Київ, 2002. - С. 24.

3. Бучко М.Б. Теоретичні засади дослідження сучасної корисливої злочинності в Україні // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України: Науково-теоретичний журнал. - 2001. - № 2. - С. 61-70.

4. Гуторова Н.О. Кримінально-правова охорона державних фінансів України: Монографія. - Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. - 384 с.

5. Кальман О.Г. Сучасні проблеми боротьби зі злочинністю у сфері економіки // Хозяйственно-правовые средства детенизации и декриминализации экономики: Сборник научных трудов. - Донецк: ІЗПИ НАН Украины, 1998.

6. Кальман О. Г. Злочинність у сфері економіки України: теоретичні та прикладні проблеми попередження. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.08 - кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. - Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. - Харків, 2004. - С. 41.

7. Камлик М. І. Особливості обліку і використання обліково-бухгалтерських документів при виявленні та розслідуванні корисливих злочинів у галузях економіки. - К.: 1995. - 256 с.

8. Лазуренко В.І., Гавриленко С.Д. Аудит, ревизия, судебно-бухгалтерская экспертиза. - Донецк: ООО "Лебедь", 1999. - 182 с.

9. Матусовський Г.А. Проблеми формування методики розслідування економічних злочинів // Використання досягнень науки і техніки у боротьбі зі злочинністю: Матеріали наук.-практ. конференції. - Харків, 1998. - С. 32-38.

10. Сташис В. Проблеми боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні // Вісник Академії правових наук України. - 2001. - № 2. - С. 163-168.

11. Халецький А.В. Державний механізм попередження економічної злочинності в забезпеченні національної безпеки - Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 - Механізми державного управління. - Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України, Донецьк, 2008 р.

12. Кіруца С.М. Фінансова звітність як предмет державного фінансового контролю / С.М. Кіруца // Фінансовий контроль. - 2005. - № 1. - С. 74-77.

13. Письменна Т. Результативність діяльності контрольно-ревізійних органів як підгрунтя для зміцнення фінансової дисципліни в державі // Наукові записки. - 2006. - № 15. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: < <http://www.library.tane.edu.ua> >

14. Указ Президента від 23 квітня 2011 року "Про Положення про державну фінансову інспекцію України" <http://www.president.gov.ua/documents/13485.html>

УДК 346.1

О.Г. Степанова

### ПРОБЛЕМА РОЗПОДІЛУ КОНЦЕСІЙНИХ РИЗИКІВ В АВТОДОРОЖНІЙ ГАЛУЗІ

Розглянуто питання розподілу концесійних ризиків в автодорожній галузі, нормативні засади розподілу ризиків в Україні та світовий досвід з цього питання.

Ключові слова: *концесія, ризики, розподіл ризиків, учасники концесії, страхування ризиків, види ризиків, партнерство держави та приватного сектору.*

Рассмотрены вопросы распределения концессионных рисков в автодорожной отрасли, нормативные основы распределения рисков в Украине и мировой опыт по этому вопросу.

Ключевые слова: *концессия, риски, распределение рисков, участники концессии, страхование рисков, виды рисков, партнерство государства и частного сектора.*

The questions of the distribution concession in the road sector risk, regulatory risk-sharing basis in Ukraine and worldwide experience in this regard.

Key words: *concession, risks, risk sharing, the participants of the concession, risk insurance, the types of risks, a partnership of public and private sector.*

**Актуальність.** Проблема розподілу ризиків між державою та іншими учасниками концесійних відносин є досить важкою, актуальною і малодослідженою. У світовій практиці досить багато прикладів, коли деякі проекти не були розпочаті або їх реалізація була зупинена через занадто високі ризики. Для сучасного партнерства держави та приватного сектору притаманний різноманітний багатоплановий