

Запобігання вчиненню злочинів

у Чорнобильській зоні відчуження органами фінансового контролю



Я. О. Леляк

аспірант Національної академії прокуратури
України

Стаття присвячена висвітленню важливості функціонування фінансового контролю як механізму запобігання економічної злочинності в Україні. Аналізуючи регуляторні нормативно-правові акти, розглянуто роль та основні повноваження органів спеціальної компетенції, які виконують функцію фінансового контролю в Чорнобильській зоні відчуження, в частині забезпечення законності та попередження злочинності.

Ключові слова: попередження злочинності, органи фінансового контролю, Рахункова палата України, Державна фінансова інспекція, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна казначейська служба України, Чорнобильська зона відчуження.

Стаття посвящена функционированию финансового контроля как механизма предотвращения экономической преступности в Украине. Проанализированы регулирующие нормативно-правовые акты, рассмотрена роль и основные полномочия органов специальной компетенции, которые выполняют функцию финансового контроля в Чернобыльской зоне отчуждения, в части обеспечения законности и предупреждения преступности.

Ключевые слова: *предупреждение преступности, органы финансового контроля, Счетная палата Украины, Государственная финансовая инспекция, Государственное агентство Украины по управлению зоной отчуждения, Государственная казначейская служба Украины, Чернобильская зона отчуждения.*

This article is devoted to highlighting the importance of functioning of financial control as the mechanism for prevention economic crime in Ukraine. Analyzing regulatory legal acts author considers the role and main full powers of the special competence organs acting as the financial control in the Chernobyl exclusion zone in terms of law enforcement and crime prevention.

Keywords: *crime prevention, Audit Accounting Chamber of Ukraine, the State Financial Inspection, the State Agency of Ukraine for an exclusion zone, the State Treasury Service of Ukraine, the Chernobyl Exclusion Zone.*

Однією з актуальних проблем сьогодення є боротьба з економічною злочинністю, яка виходить за свої традиційні межі і стосується найбільш важливих сфер життя нашої країни (бюджетна сфера, енергозабезпечення, фінансово-кредитна система, приватизація), злочинність у яких створює загрозу національній безпеці України.

Актуальність цього питання підтверджується Концепцією реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р., що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1209-р від 30 листопада 2011 р. та постановою Кабінету Міністрів України «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів» № 1673 від 29 листопада 2006 р.

Упродовж останніх років економічна злочинність набуває організованих форм і стає одним з найнебезпечніших чинників, що ускладнюють ефективну діяльність всіх суб'єктів господарювання в державі. Хвиля злочинності включає в себе: нецільове використання бюджетних коштів; розкрадання стратегічно важливої сировини; надмірну експлуатацію природних ресурсів; незаконне заволодіння фінансовими активами; відмивання «брудних» капіталів та інвестування їх у легальний бізнес, політику тощо [6, с. 11].

Зазначене цілком може бути віднесено до характеристики структури злочинності у Чорнобильській зоні відчуження, особливо у зв'язку з існуванням великої кількості програм щодо підготовки до зняття з експлуатації атомних блоків та поводження з відпрацьованим ядерним паливом і радіоактивними відходами на Чорнобильській АЕС, будівництвом об'єкта «Укриття», пускового комплексу «Вектор» та експлуатацією його об'єктів, підтримкою у безпечному стані енергоблоків та об'єкта «Укриття» Чорнобильської АЕС тощо, які фінансуються з державного бюджету України, міжнародними фондами та організаціями, країнами світу і передбачають використання великих сум коштів. Як приклад, понад 6 млрд дол. США було витрачено на будівництво першого саркофагу. Більш ніж 1,4 млрд дол. США потребує реалізація проекту «Укриття» [15].

Згідно з інформацією Державного агентства України з управління зоною відчуження лише за останні роки з державного бюджету на виконання зазначених програм виділено відповідно у 2012 р. – 1 206 138,20 грн та у 2013 р. – 1 231 109,50 грн [14].

При цьому важливою у забезпеченні законності виконання вказаних програм та запобігання злочинності є роль державного фінансового контролю, який є однією із найважливіших функцій державного управління. Розбудова цілісної та ефектив-

ної системи фінансового контролю може стати важливим кроком у забезпеченні функціонування системи державної влади й попередження економічної злочинності як у державі загалом, так і на територіях зі спеціальним правовим режимом.

Окремі аспекти проблем запобігання, а також попередження злочинності в економічній сфері містяться в працях О. М. Бандурки, О. В. Головкина, Л. М. Давиденка, О. О. Дудорова, А. П. Закалюка, О. Г. Кальмана, О. О. Кваші, В. М. Куца, О. М. Литвака та ін. Сучасним проблемам організаційно-правового забезпечення фінансового контролю присвячені праці вітчизняних науковців: Е. О. Алісова, Л. К. Воронової, М. П. Кучерявенка, А. О. Монаєнка, О. П. Орлюка, Н. Я. Якимчук та ін. Проте застосування фінансового контролю як засобу запобігання економічній злочинності в Чорнобильській зоні відчуження науковцями не розглядалося.

Завданням цієї публікації є характеристика правових основ функціонування фінансового контролю як механізму запобігання злочинності в економічній сфері та з'ясування ролі органів фінансового контролю у сфері забезпечення законності в Чорнобильській зоні відчуження.

Сутність фінансового контролю випливає з об'єктивно властивій фінансам контрольної функції і традиційно розглядається в юридичній науці як цілеспрямована діяльність відповідних державних органів влади, недержавних організацій з контролю за законністю й обґрунтованістю формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні держави [1].

Роль фінансового контролю у сфері запобігання вчиненню злочинів у сфері економічних та бюджетних відносин може бути визначено на підставі Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню терориз-

му», в якому чітко регламентовано організаційно-правові основи здійснення фінансового контролю (моніторингу), визначено систему суб'єктів державного і первинного фінансового контролю (моніторингу), а також порядок їх діяльності щодо надання інформації про сумнівні фінансові операції уповноваженому органу. [3].

Відповідно до зазначеного закону, фінансовий контроль (моніторинг) визначається як сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами фінансового контролю у сфері запобігання економічній злочинності, що включають проведення державного фінансового контролю (моніторингу) та первинного фінансового контролю (моніторингу).

Розглядаючи це питання, важливо проаналізувати, які саме органи спеціальної компетенції виконують функцію фінансового контролю та слідкують за належним виконанням законодавства у зазначеній сфері.

Так, до державних органів зі спеціальної компетенції, які здійснюють функцію фінансового контролю, належать Рахункова палата, Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи, Державна казначейська служба України та Державна фінансова інспекція України.

Вказані органи відіграють велику роль у забезпеченні законності у сфері використання бюджетних коштів. Виявляючи порушення бюджетного та фінансового законодавства, вони вживають заходи до їх припинення, усунення причин та умов, що їм сприяли. Від взаємодії цих органів з правоохоронними органами залежать практичні результати запобігання злочинам в економічній сфері.

Згідно зі статтею 111 Бюджетного кодексу України на Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи закріплюється обов'язок здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу

як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів. Вказане завдання закріплене і в п. 3 Положення про Міністерство [8].

Місцеві фінансові органи (Головні фінансові управління обласних державних адміністрацій, Головне фінансове управління Київської міської державної адміністрації, фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації, фінансові управління районних державних адміністрацій) здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів.

У Чорнобильській зоні відчуження контроль за дотриманням бюджетного законодавства щодо місцевого бюджету здійснює Державне агентство України з управління зоною відчуження (далі – ДАЗВ). Відповідно до Указу Президента України № 393 від 6 квітня 2011 р. «Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження» одним з основних завдань ДАЗВ є реалізація державної політики. Згідно з цим завданням ДАЗВ затверджує річні фінансові та інвестиційні плани, а також інвестиційні плани на середньострокову перспективу (3-5 років) державних підприємств і господарських структур, що належать до сфери його управління, здійснює контроль за їх виконанням у встановленому порядку; проводить моніторинг фінансової діяльності, зокрема виконання показників фінансових планів підприємств, що належать до сфери його управління; забезпечує проведення щорічних аудиторських перевірок окремо визначених державних підприємств і господарських структур; організовує планово-фінансову роботу в апараті ДАЗВ України, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; крім того, забезпечує в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням в апараті ДАЗВ України, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать

до сфери його управління та виконує інші функції, передбачені указом [9].

Іншим органом, який здійснює функцію фінансового контролю, є Державна фінансова інспекція України. Так, згідно зі ст. 113 Бюджетного Кодексу до повноважень органів Держфінінспекції належить здійснення контролю за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів і відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі).

Згідно з положенням «Про Державну фінансову інспекцію в Київській області» від 7 грудня 2011 р., затвердженого Головою Державної фінансової інспекції України, повноваження вказаного органу в Чорнобильській зоні відчуження здійснює Вишгородська об'єднана державна фінансова інспекція.

Крім того, згідно з наказом Міністерства фінансів України № 1236 від 3 жовтня 2011 р. «Про затвердження положень про територіальні органи Державної фінансової інспекції України та їх підрозділи» та спільним наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України та Контрольно-ревізійного управління «Про затвердження Порядку взаємодії органів Державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» № 346/1025/685/53 від 19 жовтня 2006 р., до повноважень Держфінінспекції у сфері попередження злочинності в економічній та бюджетній сферах є обов'язок передавати правоохоронним органам матеріали ревізій у разі встановлення порушень законодавства, що передбачають кримінальну відповідальність або містять ознаки корупційних діянь; інформувати правоохоронні органи про факти інших виявлених порушень законодавства; вживати в установленому

ному порядку заходи до усунення виявлених під час здійснення фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, так, при виявленні порушень відповідальна посадова особа готує і подає до відповідних державних органів пропозиції щодо усунення та запобігання причинам і умовам, які призвели до недоліків і порушень [10, 11].

Важливі повноваження у цій сфері покладено на Державну казначейську службу України (далі – ДКСУ). Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Державну казначейську службу України» від 13.04.2011 р. № 460/2011 служба здійснює контроль за веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності; бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету; відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); відповідністю платежів узятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням; дотриманням правил валютного контролю за операціями з бюджетними коштами в іноземній валюті; закупівлею товарів, робіт і послуг за державні кошти при здійсненні розрахунково-касового обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства [12]. Загальні показники роботи органів казначейської служби свідчать про досить ефективну діяльність щодо запобігання злочинам проти порядку виконання бюджету. Зокрема, при здійсненні попереднього та поточного контролю у січні-листопаді 2013 р. її територіальними органами по-

переджено 12 310 порушень бюджетного законодавства розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів на загальну суму 3,03 млрд грн [5].

Функції контролю ДКСУ в Чорнобильській зоні відчуження здійснюються управлінням ДКСУ в Іванківському районі, в той час як обслуговування Чорнобильської АЕС здійснює управління ДКСУ у м. Славутич.

Вищим органом державного фінансового контролю України є Рахункова палата України, яка утворюється Верховною Радою України, підпорядкована і підзвітна їй. Від імені Верховної Ради України вона здійснює зовнішній фінансовий контроль підконтрольних об'єктів та є функціонально і організаційно незалежна від стороннього впливу, що гарантує виконання покладених на неї завдань. Правова основа організації та діяльності Рахункової палати визначається Конституцією України, Законом України «Про Рахункову палату», іншими актами законодавства України.

До основних функцій Рахункової палати України в частині попередження злочинності віднесено контроль за доходами та видатками Державного бюджету України; визначення ефективності використання коштів Державного бюджету України органами державної виконавчої влади всіх рівнів, бюджетними та іншими установами (включаючи установи, які знаходяться за кордоном); контроль ефективності управлінських дій щодо державних коштів; експертизу проектів законів, в тому числі проекту закону України про Державний бюджет України на відповідний рік, діючих законів України, постанов Верховної Ради України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, міжнародних договорів України, програм та документів, зміст яких відноситься до сфери фінансових питань; аналіз порушень і відхилень в бюджетному процесі, підготовку пропозицій щодо ліквідації порушень, удосконалення бюджетного, фінансового, податкового і митного законо-

давства, підвищення рівня доходів до бюджетів усіх рівнів та покращення стану платіжної дисципліни; координацію взаємодії суб'єктів державного фінансового контролю та безпосередню взаємодію з правоохоронними органами тощо [2, с. 25-26].

Рахункова палата України відіграє важливе значення у попередженні злочинності в Чорнобильській зоні відчуження. Так, за останні роки вказаний орган провів неодноразові аудиторські перевірки виконання рекомендацій Міжнародного координованого аудиту Чорнобильського фонду «Укриття» в частині використання державних коштів та іноземних інвестицій. Результатами аудиту виконання рекомендацій міжнародного координованого аудиту Чорнобильського фонду «Укриття» за 2013 р. встановлено, що початкова кошторисна оцінка плану здійснення заходів у 1997 р. становила приблизно 585 млн євро, у подальшому вартість робіт зросла і почала становити: у 2003-2004 рр. – 840 млн євро, у 2006 р. – 955 млн євро, а в 2010 р. – 1 540,0 млн євро, що на 955 млн євро більше початкової вартості. Крім того, згідно з офіційною інформацією Рахункової палати України при використанні коштів державного бюджету на підтримку об'єкта «Укриття» у безпечному стані у 2003 р. та попередні роки неефективно використано 6559,9 тис. грн (ДСП «ЧАЕС» – 5803,8 тис. грн, МНТЦ «Укриття» – 756,1 тис. грн), у тому числі з бюджетними правопорушеннями – 4778,8 тис. грн (ДСП «ЧАЕС» – 4700,0 тис. грн, МНТЦ «Укриття» – 78,8 тис. грн), з яких 690,0 тис. грн (ДСП «ЧАЕС») – не за цільовим призначенням [7].

Крім того, аудитом визначено, що загальний термін затримки в реалізації проекту, порівняно з початково визначеним, становить близько 10 років. Про результати вказаного аудиту повідомлено Кабінету Міністрів України і Міністерству екології та природних ресурсів України.

Таким чином, функція Рахункової палати України в частині координації взаємо-

дії суб'єктів державного фінансового контролю та безпосередньої взаємодії з правоохоронними органами виконана шляхом повідомлення Кабінету Міністрів України про результати аудиту, як того вимагає п. 11, п. 14 ст. 7 Закону України «Про рахункову палату» [13].

З урахуванням викладеного, вважаємо, що повноваження фінансового контролю та діяльність вказаних органів у сфері запобігання вчиненню злочинів є важливими механізмами попередження економічної злочинності в Україні. Ефективність такого попередження запобігання економічній злочинності залежить від налагодженої системи фінансового контролю.

Для ефективного запобігання вчиненню злочинів у Чорнобильській зоні відчуження важливою є роль Державного агентства України з управління зоною відчуження, Вишгородської об'єднаної державної фінансової інспекції, управління Державної казначейської служби України в Іванківському районі, Державної казначейської служби України у м. Славутич, Рахункової палати України, які контролюють законність витрачання коштів державного бюджету та міжнародних фондів.

При цьому, на нашу думку, доречним було б створення відповідних підрозділів державних органів фінансового контролю безпосередньо у Чорнобильській зоні відчуження. Як приклад, функціонування у Чорнобильській зоні відчуження відділу зони ЧАЕС Міністерства внутрішніх справ, Прип'ятської спеціальної прокуратури та інших, а також розроблення відповідних нормативних актів. Потребує подальшого вдосконалення взаємодія органів фінансового контролю в Чорнобильській зоні відчуження з відповідними правоохоронними органами.

Зазначене сприятиме подальшому вдосконаленню механізму запобігання злочинності в Чорнобильській зоні відчуження, забезпечення законності та правопорядку.

Список використаної літератури

1. Воронова Л. К. Финансовое право / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – 436 с.
2. Гуцаленко А. В. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / А. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрий. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 424 с.
3. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28 листопада 2002 р. № 249-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 1. – Ст. 2.
4. Звіт про результати аудиту виконання рекомендацій міжнародного координованого аудиту Чорнобильського фонду «Укриття», затверджений постановою Колегії Рахункової палати № 5-1 від 20.03.2013 р. // Веб-сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>
5. Здійснення попереднього та поточного контролю працівниками органів Державної казначейської служби України // Веб-портал Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua>
6. Корж В. П. Теоретичні основи методики розслідування злочинів, скоюваних організованими злочинними утвореннями у сфері економічної діяльності / Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – 481 с.
7. Об'єкт «Укриття» : проблеми накопичуються // Веб-сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>
8. Положення про Міністерство фінансів України. Затверджено Указом Президента України № 446/2011 від 08.04. 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.
9. Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження : Указ Президента України № 393 від 06.04.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dazv.gov.ua>
10. Про затвердження положень про територіальні органи Державної фінансової інспекції України та їх підрозділи : наказ Міністерства фінансів України № 1236 від 03.10.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
11. Про затвердження Порядку взаємодії органів Державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України : спільний наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України та Контрольно-ревізійного управління № 346/1025/685/53 від 19.10.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
12. Про Положення про Державну казначейську службу України : Указ Президента України № 460/2011 від 13.04.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
13. Про Рахункову палату. Закон України № 315/96-ВР від 11.07.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
14. Фінансово-господарська діяльність // Веб-портал Державного агентства України з управління зоною відчуження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dazv.gov.ua>
15. Чорнобильська катастрофа : дії, результати та уроки // Веб-сайт Київської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://koda.gov.ua>