

УДК 343.9.024 (477)

Д. Ю. Нікітін
*здобувач**кафедри кримінального права, кримінології, цивільного та господарського права*
*ВНЗ «Національна академія управління»***ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ ЩОДО НЕЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ,
ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ ЧИ НАДАННЯ КРЕДИТІВ З БЮДЖЕТУ
БЕЗ ВСТАНОВЛЕНИХ БЮДЖЕТНИХ ПРИЗНАЧЕНЬ АБО З ЇХ ПЕРЕВИЩЕННЯМ**

Постановка проблеми. Питання, що стосуються впровадження сучасних та системних заходів запобігання злочинам, передбачених ст. 210 КК України, мають важливе значення як для теоретико-прикладних засад розвитку кримінології, так і запобіжної діяльності правоохоронних органів, прокуратури і суду. Проблема набуває ще більшої актуальності у зв'язку із захистом економічної безпеки держави, реформуванням правоохоронних органів та прагненням України долучитися до Європейського співтовариства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням досліджували такі вчені, як: В.І. Борисов, Н.О. Гуторова, В.В. Голіна, О.З. Гладун, О.О. Дудоров, І.М. Даньшин, О.М. Джу́жа, А. Ф. Зелінський, О.Г. Кальман, В. М. Кудрявцев, В.О. Навроцький, О.М. Олійник, В.М. Руфанова, М.І. Хавронюк, В.Я. Тацій, О.В. Тихонова, Г.Л. Шведова, О.Ю. Шиян та ін. Проте до цього часу зазначені питання не знайшли свого належного вирішення.

Мета статті полягає у дослідженні запобіжних заходів щодо нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням.

Основні результати дослідження. Дослідження зареєстрованого масиву вчинених злочинів щодо ст. 210 КК дає підстави наголосити, що він доволі високий і є індикатором ступеня суспільної небезпеки. Так, у 2013 р. було обліковано 48 злочинів, у 2014 – 34, у 2015 р. – 24, у 2016 р. – 15. Загальна сума встановлених втрат фінансових і матеріальних ресурсів: у 2013 р. склала 3,7 млрд грн., у 2014 р. – 7,6 млрд грн., у 2015 р. – майже 3,9 млрд грн, у 2016 р. – майже 2,6 млрд грн. У зв'язку з цим є нагальною проблема запобігання даному злочину.

Як показує аналіз літературних джерел, заходи запобігання злочинам – це комплекс соціально-економічних та культурно-виховних заходів, які спрямовані на розвиток і вдосконалення су-

спільних відносин і усунення причин та умов злочинності [1, с. 143]. Цей комплекс є невід'ємною частиною соціально-економічного розвитку та покращення моральної, духовної, психологічної сфер суспільства. Так, Ю. Ю. Орлов зазначає, що «загальносоціальне запобігання злочинам – це позитивний ефект продуманої соціальної політики, яка здійснюється не тільки і не стільки з метою безпосереднього запобігання злочинам, а спрямована передусім на вирішення загальних економічних і соціальних завдань держави» [2, с. 20]. Тому, з метою зменшення соціальних суперечностей в усіх сферах соціального життя і запобігання злочинності у сфері нецільового використання бюджетних коштів державним органам, підприємствам, установам та громадським організаціям необхідно проводити більш ефективну господарсько-організаційну та культурно-виховну діяльність.

Аналіз даного злочину дає підстави наголосити, що фінансова безпека, включаючи безпеку у бюджетній сфері, є невід'ємним складовим елементом економічної безпеки держави. У літературі для визначення економічної безпеки існує такі підходи: а) функціональний, б) системно-забезпечувальний [3], в) комбінаційний [4].

Функціональний підхід ґрунтується на тому, що фінансову безпеку визначають як стан захищеності. У межах цього підходу можна дати такі визначення дефініції «фінансова безпека держави»: стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз у фінансовій сфері [5]; складова економічної безпеки, що характеризує стан захищеності життєво важливих (ключових) інтересів держави, регіонів, підприємницьких структур та громадян у фінансовій сфері від впливу негативних чинників (загроз) [6]; захищеність фінансових інтересів держави та суб'єктів господарювання [7].

Системно-забезпечувальний підхід слід розглядати: а) як стан захищеності; б) як систему, що дає змогу йому адаптуватись і змінювати концепції, проекти та структури. У межах зазначеного підходу фінансова безпека бюджетних коштів визначається як: такий стан фінансово-кредитної сфери, який характеризується збалансованістю та якістю системної сукупності фінансових інстру-

ментів, технологій і послуг, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних чинників (загроз), здатністю цієї сфери забезпечувати захист національних фінансових інтересів.

Комплексний підхід визначає фінансову безпеку на підставі поєднання вищевикладених. Тобто фінансова безпека – це «стан захищеності й забезпечення життєво важливих фінансових інтересів особи, суспільства, держави чи окремих її адміністративно-територіальних утворень правовими, економічними, політичними, кадровими, інформаційними, науковими, оперативно-розшуковими та іншими заходами як усередині держави, так і за її межами», що гарантує фінансову незалежність України та захист її фінансової системи від внутрішніх і зовнішніх загроз [5, с. 53–55].

Спеціальне запобігання злочинам, на відміну від загальносоціального має цілеспрямований характер, метою якого є недопущення злочинів. При цьому спеціальна спрямованість на виявлення та усунення (блокування, нейтралізацію) «причин, умов, інших детермінант злочинів – це її профілююча, констатуюча ознака та головна особливість» [8, с. 347].

Таким чином, можна наголосити, що *спеціально-кримінологічний рівень запобігання злочинам* – це професійна діяльність суб'єктів, яка потребує використання спеціальних знань і методів кримінології, системних заходів планування, прогнозування, координації, управління та звітності.

Однією з причин, що зумовлює негативні тенденції в існуванні, поширенні та відтворенні окремих видів господарських злочинів і, зокрема нецільового використання бюджетних коштів, на загальнодержавному та регіональному рівнях, є відсутність національної стратегії запобігання злочинам. Беручи це до уваги, можна наголосити, що безпеку бюджетних коштів потрібно розглядатися як окремих напрямків фінансової безпеки держави.

Економічні злочини мають високий рівень латентності. Здебільшого їх виявляють у процесі надходження матеріалів від органів, що контролюють порядок використання бюджетних коштів: Рахункової палати, Державної казначейської служби України, Державної служби фінансового моніторингу; а також при досудовому слідстві у сфері господарської чи службової діяльності, проти власності; проведення оперативно-розшукових заходів правоохоронними органами.

Узагальнюючи вище зазначене та враховуючи специфіку злочинного посягання на нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням обумовлює впровадження загальносоціальних та спеціально-кримінологічних заходів. Цілеспрямована діяльність здійснюється

як державними органами (МВС, ДПС, прокуратурою, судом, Рахунковою палатою тощо), так і громадськими організаціями. Межі спільної управлінської діяльності суб'єктів визначені системо-узагальненим комплексом профілактичного впливу на відповідні об'єкти, які полягають у організаційних, правових, технічних, психологічних, матеріальних, культурологічних, виховних та інших методах та заходах впливу. Така цілеспрямована діяльність сприятиме зменшенню впливу негативних соціальних факторів на людину, усуненню чинників, які детермінують злочинність, формують антисоціальну установку та мотивацію протиправної поведінки особи.

Індивідуальне запобігання злочинам спрямоване на конкретну особу. Воно становить ту частину запобіжної діяльності, яка здійснюється на стадії, що передуює виникненню злочинного наміру. Головним завданням індивідуальної запобіжної діяльності є «усунення загрози потенційного злочину» [1, с. 146]. Як зауважив А.П. Закалюк, той факт, що теорія запобігання злочинності у певній частині, зокрема у теоретичному обґрунтуванні запобіжних заходів, тактики і методики їхнього застосування тощо, ніби виходить за межі теорії кримінології та користується здобутками інших наук, зокрема педагогіки, психології, соціології тощо, не є аргументом для «відокремлення» теорії запобіжної діяльності від теорії кримінологічної науки [10, с. 325].

До об'єктів індивідуального запобігання злочинам можна віднести: 1) поведінка та спосіб життя осіб, з високою ймовірністю схильних до вчинення злочину; 2) соціальні елементи їх особистості, які відображають антигромадську спрямованість; 3) соціально значущі при формуванні і реалізації особистості деякі психофізичні особливості індивідів; 4) несприятливі, криміногенні умови оточуючого особу середовища та життєвого укладу; 5) інші довготривалі обставини, які сприяють створенню криміногенної ситуації і полегшують вчинення злочину [9, с. 39].

Проведений нами аналіз наукових джерел та законодавства дає підстави вважати, що індивідуальне запобігання злочинам реалізується, як правило, у двох формах: а) якщо йдеться про усунення причин і умов, які сприяли вчиненню конкретних злочинів, що були виявлені у процесі діяльності спеціальних суб'єктів, то це – вимоги про вжиття заходів організаційно-управлінського, економічно-технологічного та ідеологічного характеру, які реалізуються в особливому процесуальному порядку (глава 4 КПК України «Докази і доказування» [11]); б) якщо йдеться про особу конкретного злочинця, то застосовуються програми індивідуального коригування правопорушничої поведінки [2, с. 102 – 103].

Одним із головних напрямків індивідуально-профілактичних заходів запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням є оперативно-розшукова профілактика.

Збір інформації, яка становить оперативний інтерес щодо запобігання зазначеному злочину, має здійснюватись наступним шляхом: 1) формування інформаційного масиву даних про розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та суб'єктів господарювання, які їх отримують на договірних засадах; 2) установа службових осіб, даних підприємств, їх зв'язків в органах державної влади, правоохоронних органах тощо [12, с. 221].

Ефективність проведення загальної оперативно-розшукової профілактики залежить від: 1) законодавчого регулювання (встановлення відповідальності розпорядників бюджетних коштів у випадках взяття зобов'язань, які перевищують обсяг виділених їм асигнувань, та прозорості структури бюджетних видатків; формування спеціального фонду держбюджету на основі спеціалізованих фондів, що загрожує тінізації бюджетного процесу, непрозорості фінансових потоків); 2) діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, які повинні: дотримуватися принципу пропорційності при розподілі бюджетних коштів; підвищувати ефективність бюджетного планування та контролю.

Заходи загальної оперативно-розшукової профілактики мають здійснюватись за напрямками: роз'яснювальна робота з використанням можливостей представників громадськості в органах місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також громадських організаціях, про доцільність та ефективність використання державних коштів, виявлення порушень бюджетної дисципліни та їх причини; оприлюднення в ЗМІ найбільш резонансних справ за привласнення та розтрату бюджетних коштів; належна взаємодія між оперативним підрозділом та органами фінансового контролю; підвищення ефективності роботи Державного казначейства, у зв'язку з тим, що такий орган здійснює попередній контроль за перерахунками бюджетних коштів та має можливість попередити їх нецільове використання; проведення регулярних зустрічей керівництва бюджетних установ та їх фінансових та матеріально-відповідальних осіб з кваліфікованими юристами, які можуть роз'яснити особливості відповідальності службових та матеріально-відповідальних осіб за вчинення тієї чи іншої дії, що підпадає під ознаки, передбачені відповідною

статтею КК України; посилення контролю з боку органів фінансового контролю за належним використанням бюджетних коштів.

З метою підвищення взаємодії оперативних підрозділів правоохоронних органів із іншими суб'єктами щодо запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів пропонуємо прийняти нову Концепцію Державної програми профілактики правопорушень на період до 2030 року, одним із аспектів якої має бути запобігання злочинам у бюджетній сфері, а також Інструкцію з оперативно-розшукової профілактики в сфері нецільового використання бюджетних коштів в якій передбачити постійний моніторинг витрат бюджетних коштів і недопущення їх нецільового використання. Також для підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів із іншими суб'єктами та уникнення дублювання функцій пропонуємо створити єдиний орган (Департамент) який би сконцентрував зусилля щодо запобігання та протидії злочинам у сфері економіки.

Висновок. На підставі викладеного можна зробити висновок, що фінансова безпека, включаючи безпеку у бюджетній сфері, є невід'ємним складовим елементом економічної безпеки держави. Відповідно з цим *спеціально-кримінологічний рівень запобігання злочинам* – це професійна діяльність суб'єктів, яка потребує використання спеціальних знань і методів кримінології, системних заходів планування, прогнозування, координації, управління та звітності.

Індивідуальне запобігання злочинам повинно спрямовуватись на конкретну особу і здійснюватись на стадії, що передуює виникненню злочинного наміру. Одним із головних напрямків індивідуально-профілактичних заходів запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням є оперативно-розшукова профілактика.

З метою покращення системної взаємодії оперативних підрозділів правоохоронних органів із іншими суб'єктами щодо запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів запропоновано прийняти нову Концепцію Державної програми профілактики правопорушень на період до 2030 року, одним із аспектів якої має бути запобігання злочинам у бюджетній сфері.

Для підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів та уникнення дублювання функцій запропоновано створити єдиний орган (Департамент), який би сконцентрував зусилля щодо запобігання та протидії злочинам у сфері економіки.

Література

1. Кримінологія: підручник / В.В. Голіна, Б.М. Головкін, М.Ю. Валуйська та ін.; за ред. В.В. Голіни, Б.М. Головкіна. Харків: Право, 2014. 440 с.
2. Профілактика злочинів: підручник / О.М. Джужа, В.В. Василевич, О.Ф. Гада та ін.; за заг. ред. О.М. Джужа. Київ: Атіка, 2011. 720 с.
3. Першин М.В. Понятие экономической безопасности: логический и правовой аспекты / М.В. Першин, М.И. Русаков // Экономическая безопасность России: политические ориентиры, законодательные приоритеты, практика обеспечения: *Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2002. № 2. С. 45 – 51.
4. Литвиненко А.Н., Грачев А.В. Противодействие криминализации экономической сферы общества в системе обеспечения экономической безопасности страны: [моногр.] / СПб. : Изд-во С.-петерб. ун-та МВД России, 2009. 133 с.
5. Дмитренко Е. Фінансова безпека держави потребує нормативно-правового врегулювання. *Вісн.* 2003. № 10. С. 53–55.
6. Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-p#Text>.
7. Економічна безпека України: внутрішні та зовнішні чинники : навч. посіб. для вищ. навч. закл. / С.Д. Гелей, М.І. Крупка, М.Д. Лесечко, Я.Й. Малик, Є.Й. Майовець; ред. : Я. Й. Малик; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Л. : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2002. 255 с.
8. Кримінологія: учебник / под. общ. ред. А.И. Долговой. М.: ИНФРА–М–НОРМА, 1997. 784 с.
9. Голіна В.В. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2011. 120 с.
10. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. Київ: Ін Юре, 2007. *Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки*. 424 с.
11. Кримінальний процесуальний кодекс України. Закон України від 13 квітня 2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013, № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.
12. Скалозуб Л. П. Протидія підрозділами міліції незаконному відшкодуванню податку на додану вартість : монографія. Чернівці: Прут, 2009. 302 с.
13. Selezzen Pavlo, Hrytsiuk Igor. Legal regulation of procedure for advance pricing agreements in Ukraine. *Juridical Tribune (Tribuna Juridica)*. Bucharest Academy of Economic Studies, Law Department, vol. 9(2), pages 480-491, June.
14. Грицюк І. В. Протидія розслідуванню кримінальних правопорушень у сфері оподаткування: теорія

та практика : монографія. Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2015. 286 с. (*Серія «Податкова та митна справа в Україні»*, т. 48).

Анотація

Нікітін Д. Ю. Запобігання злочинам щодо нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. – Стаття.

У статті розглядаються питання запобігання злочинності щодо нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. Визначено основні детермінанти, що впливають на злочин, та дані рекомендації щодо їх запобігання суб'єктами.

Ключові слова: бюджетні кошти, економічні злочини, запобігання, суб'єкти, оперативно-розшукова профілактика.

Аннотация

Никитин Д. Ю. Предупреждение преступлений относительно нецелевого использования бюджетных средств, осуществления расходов бюджета или выдачи кредитов из бюджета без установленных бюджетных предназначений или с их превышением. – Статья.

В статье рассматривается вопрос предупреждения преступлений относительно нецелевого использования бюджетных средств, осуществления расходов бюджета или выдачи кредитов из бюджета без установленных бюджетных предназначений или с их превышением. Определены основные детерминанты, влияющие на преступление, и даны рекомендации относительно их предупреждения субъектами.

Ключевые слова: бюджетные средства, экономические преступления, предупреждение, субъекты, оперативно-розыскная профилактика.

Summary

Nikitin D. Y. Prevention of crimes on the misuse of budget funds, budget expenditures or granting loans from the budget without established budget appointments or exceeding them. – Article.

The article discusses the issues of prevention of crime regarding the misuse of budget funds, the implementation of budget expenditures or the provision of loans from the budget without established budget appointments or with their excess. The main determinants influencing the crime and the recommendations on their prevention by the subjects are determined.

Key words: budget funds, economic crimes, prevention, subjects, operational and search prevention.